



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO

LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LIGURIA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE LIGURIA PER L'ESERCIZIO
FINANZIARIO 2020**

Requisitoria del Procuratore regionale

ANTONIO GIUSEPPONE

UDIENZA DEL 22 LUGLIO 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO

LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LIGURIA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE LIGURIA PER L'ESERCIZIO
FINANZIARIO 2020**

Requisitoria del Procuratore regionale

ANTONIO GIUSEPPONE

UDIENZA DEL 22 LUGLIO 2021

1. PREMESSA

Con il D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni nella L. n. 213/2012, è stata rafforzata la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali.

In particolare, l'art. 1, comma 5, ha introdotto per la prima volta - per le Regioni a statuto ordinario - l'obbligo del giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione relativamente all'esercizio finanziario precedente. Tale giudizio prevede che *“il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale”*.

Per espressa previsione normativa il giudizio di parificazione del rendiconto regionale si modella sulle disposizioni dettate per la parificazione del rendiconto generale dello Stato che si compone di due momenti fondamentali: la *deliberazione - decisione* - con la quale si dà atto della verifica di conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio e con i dati contabili (artt. 39 e 40 R.D. n. 1214/34) e

la *relazione* con cui vengono esposte le *osservazioni* sulla conformità delle gestioni all'ordinamento e le *proposte* su eventuali variazioni o riforme ritenute opportune per il perfezionamento di leggi e regolamenti (art. 41). L'art. 1, comma 5, D.L. n. 174/2012 integra le finalità della relazione con quella di *"assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa"*.

Nella deliberazione n. 9/2013 la Sezione delle Autonomie ha affermato che *"la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto...Poiché la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso"*.

La verifica dell'effettività dell'attività di controllo svolta richiede che venga monitorato il grado di riscontro fornito alle osservazioni formulate dalla Corte nell'ambito della parifica del rendiconto dell'anno precedente, come già evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione n. 9/2013 la. È, pertanto, necessario che la Sezione provveda a valutare le risposte fornite dalle amministrazioni sugli specifici rilievi.

In base alla delibera n. 7/2013 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti *"l'aspetto più importante da considerare è*

costituito dalla peculiare natura del giudizio di parificazione, nel quale la funzione certativa appartiene alla struttura della Corte dedicata al controllo, mentre il segmento finale di tale attività si svolge in un contesto di natura giurisdizionale, tanto che da esso scaturiscono gli effetti del giudicato. Di qui lo schema del giudizio di parificazione, che è solo formalmente contenzioso...ma con effetti preclusivi nell'ordinamento, attesa l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificate dalla Corte".

Tale giudizio, affidato alla Sezione regionale di controllo (alla quale spetta acquisire gli elementi necessari al riscontro contabile), nelle sue finalità deve contribuire ad una maggiore trasparenza circa il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, e si avvale della presenza del Procuratore Regionale, organo chiamato ad agire a garanzia dell'ordinamento al quale, nell'ottica di un costruttivo raccordo, la Sezione regionale di controllo mette a disposizione i dati ed i documenti contabili acquisiti (SS.RR. n. 7/2013).

Le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno anche affrontato il ruolo del Pubblico Ministero nella fase istruttoria del giudizio di parificazione, rappresentato, nella specie, dal Procuratore regionale.

Avendo presente la funzione di garanzia dell'ordinamento intestata alla Procura regionale nella requisitoria del giudizio di parificazione, uno dei passaggi fondamentali è costituito dalle modalità di reperimento di documenti, dati e notizie concernenti la gestione del bilancio regionale. Tali elementi ed informazioni - al fine di evitare una duplicazione delle attività istruttorie ed un

sovraccarico di lavoro per le strutture regionali – vengono acquisiti direttamente dalle Sezioni regionali di controllo, cui spetta la funzione decisoria.

In ogni caso, nel rispetto delle distinte competenze, per il più efficace e tempestivo svolgimento dell'attività si instaura un costruttivo raccordo fra Sezioni di controllo e Procure regionali: in tale quadro normativo, le prime mettono a disposizione delle seconde i dati ed i documenti contabili acquisiti, nella considerazione che le Sezioni sono le dirette destinatarie del flusso documentale proveniente dalle Amministrazioni e, comunque, ne costituiscono l'interlocutore naturale.

Nella deliberazione n. 14/2014 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha precisato che, in mancanza di una *controversia* in senso tecnico - e, quindi, di un contesto al quale siano riferibili le regole fissate dall'art. 111 Cost. (*parità delle parti dinanzi a un giudice terzo e imparziale*) - le Sezioni regionali operano affinché l'udienza rappresenti la formalizzazione di un confronto pienamente svolto e sostanzialmente completato nel corso dell'istruttoria, con il concorso fattivo dell'Organo requirente. Infatti, nel preambolo della generalità delle decisioni, si dà atto dello scambio di memorie, delle riunioni fissate per le controdeduzioni, dell'eventuale accoglimento delle prospettazioni delle amministrazioni, nonché della partecipazione del Pubblico ministero alle predette attività.

Le Sezioni di controllo consentono l'accesso del Pubblico Ministero agli atti istruttori da esse acquisiti, affinché la presenza del medesimo in udienza possa acquisire una valenza sostanziale e non meramente formale.

Il rapporto tra Sezioni e Procure regionali è caratterizzato da costruttiva e reciproca collaborazione tra i due uffici, in coerenza con la rispettiva autonomia di competenza, valutativa e decisionale, allo scopo di rendere funzionale e, allo stesso tempo, aderente all'oggetto della parifica fissato nell'art. 39, R.D. n. 1214/1934, l'intervento del Procuratore regionale, come sottolineato dal Giudice delle leggi (cfr. C. cost., 28 marzo 2012, n. 72).

Sono ipotizzabili, in tal senso, indicazioni da parte delle Procure regionali in ordine a possibili oggetti delle verifiche preordinate al giudizio di parificazione, fermo restando che gli elementi e le informazioni utili alla decisione di parifica devono essere acquisiti direttamente dalla Sezione di controllo, che resta la destinataria del flusso documentale acquisito in fase istruttoria e che costituisce l'interlocutore naturale dell'Amministrazione regionale.

La Sezione di controllo comunica alla Procura regionale i dati e le informazioni emersi dall'istruttoria e dal riscontro eseguito ai fini del giudizio di parificazione, consentendo la partecipazione del Procuratore regionale alle apposite riunioni fissate per l'audizione dei rappresentanti dell'Amministrazione regionale, precedute e seguite dallo scambio di memorie e di documentazione.

Il contraddittorio sostanziale assicurato nel corso del procedimento istruttorio consente che gli interventi orali svolti durante l'udienza di parificazione siano specifici e contenuti nei tempi, oltre a svolgersi nell'ambito degli argomenti approfonditi nel corso dell'istruttoria e già valutati dal Collegio.

Tutto ciò premesso, prima dell'udienza di parificazione del 22 luglio 2021, in esecuzione della deliberazione n. 12 del 28 gennaio 2021 la Sezione ha avviato il contraddittorio propedeutico con l'ente Regione il 6 aprile 2021, realizzatosi mediante l'invio di richieste istruttorie a cura dei competenti magistrati assegnati alla Sezione. La condivisione con la Procura della documentazione acquisita con l'attività istruttoria si è quasi completamente cristallizzata alla data del 17 giugno 2021 ed ha riguardato solo una parte dell'intera attività istruttoria svolta dalla Sezione di controllo, come appresso si chiarirà.

Ma non solo.

Il Presidente della Sezione regionale di controllo, con ordinanza n. 43/2021 del 12 luglio 2021 ha fissato l'udienza del giudizio di parificazione del rendiconto 2020 per il 22 luglio 2021. La Sezione regionale di controllo ha inviato alla Regione e a questa Procura la bozza di relazione in data 15 luglio 2021 e rispetto al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente, non risulta fissata la camera di consiglio per l'esame preliminare di detto schema di relazione. Ne consegue che la Procura non ha partecipato e non ha potuto confrontarsi con la Sezione di controllo neppure per avere

contezza degli argomenti che sarebbero stati da questa sviluppati – in modo più approfondito ovvero perché sussistevano elementi di criticità nella gestione – in sede di attività istruttoria.

Giova a questo punto ribadire e precisare quanto segue.

Sulla scorta di una giurisprudenza formatasi sulla parificazione dei bilanci dello Stato e delle autonomie speciali e risalente ad alcune ben note pronunce degli anni '60 e '70 (e, più recentemente, alle sentenze nn. 244/1995 e 213/2008), il Giudice delle leggi prende atto dell'avvenuta estensione alle Regioni di diritto comune dell'istituto della parifica del rendiconto e della relativa disciplina di carattere processuale e sostanziale mediante l'art. 1 del decreto-legge n. 174/201241, facendone discendere la "naturale" conseguenza della conferma della legittimazione della Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, con la precisazione che un simile potere deve essere riconosciuto nei confronti di tutte le norme di rango legislativo delle quali le Sezioni regionali siano chiamate a fare concreta applicazione in quella sede, ossia – con formula ormai tralattivamente più volte ribadita – *«avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria»* (v. Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015, ripresa,

poi, dalle sentenze n. 89/2017, n. 196/2018, n. 146/2019, n. 244/2020, nonché, infine, dall'ordinanza n. 181/2020).

Con la presenza del Pubblico Ministero contabile all'udienza della parificazione - o della mancata/parziale parificazione - del rendiconto regionale si attiva il segmento delle formalità contenziose - con la trasformazione della Sezione in vero e proprio giudice - ed ove la Procura incarna l'interesse della collettività nella sua massima espressione e più ampia estensione, a salvaguardia dello Stato-ordinamento sotto il profilo della legalità, dello Stato-comunità sotto il profilo degli interessi tutelati, ma soprattutto sotto il profilo della salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica c.d. "allargata", motivo per cui la mancata o parziale instaurazione del contraddittorio anche con la Procura stessa impedisce alla collettività regionale - e non solo - di poter contare, *causa cognita*, sul parere dell'Organo requirente seppur circoscritto ai soli temi e questioni contenuti nelle conclusioni dell'istruttoria svolta dalla sezione di controllo, che circoscrivono il *petitum* e la *causa petendi* del giudizio di parificazione.

Occorre anche ribadire che, alla data di elaborazione della presente requisitoria, neppure è stato possibile consultare la relazione annuale - v. a tal fine la recente deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/2021 - sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle

tecniche di quantificazione degli oneri, così come prevista dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 174/2012.

Sul punto, occorre rammentare che la Corte costituzionale ha chiarito che gli articoli 17 e 19 della legge n. 196/2009 «non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (vedasi articolo 17: «*in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione [...]*») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica» (Corte cost., sent. n. 26/2013). Infatti, «quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa [...] il principio [...] di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» e da ciò deriva l'estensione anche alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura regolato nella legge n. 196/2009 sia per quanto concerne le diverse tipologie delle leggi onerose, sia per quanto concerne i contenuti della relazione tecnica di cui all'articolo 21, comma 5, della legge poco sopra citata (v. Corte costituzionale, sentenza n. 115/2012).

Ovviamente, la relazione della Sezione di controllo tanto ha più valore quanto più si collochi, temporalmente, in un momento antecedente alla data dell'udienza di parificazione.

* * *

2. SULL'INDEBITAMENTO E SUI CONTRATTI DERIVATI

Nell'anno 2020 sono giunti a termine i due contratti derivati di *Interest Rate Swap* (cd. *I.R.S.*) a suo tempo contratti dalla Regione.

Il primo, stipulato con *Merrill Lynch International*, era collegato a prestito obbligazionario di euro 50.000.000 in ammortamento, 2000-2020, con tasso variabile *Euribor* 6 mesi + 0,15% e prevedeva che semestralmente la Regione acquisisse interessi sul capitale nozionale al tasso cedolare pari ad *Euribor* 6 mesi + 0,15% e pagasse interessi sullo stesso nozionale al tasso fisso del 5,39%.

Il secondo, contratto con *Nomura International* al fine di neutralizzare le perdite relative al precedente *I.R.S.* concluso con *Merrill Lynch International* e collegato al prestito obbligazionario di euro 50.000.000, 2000-2020, prevedeva che semestralmente la Regione acquisisse interessi sul residuo capitale nozionale al tasso fisso del 5,39% (coincidenti con gli interessi che nel frattempo la Regione doveva continuare a pagare a *Merrill Lynch*) e, a sua volta, pagasse interessi sul complessivo capitale nozionale al tasso variabile *Euribor* 6 mesi + 0,15%; nel caso in cui l'*Euribor* 6 mesi fosse risultato inferiore al 3,40% la Regione avrebbe pagato il tasso fisso del 4,75%.

Nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale dello scorso anno la Sezione di controllo aveva segnalato il costante *trend* negativo, già rilevato nelle precedenti relazioni al giudizio di parificazione.

Il contratto *I.R.S.*, stipulato con *Merrill Lynch* il 4 aprile del 2000, che indubbiamente si è caratterizzato per gli andamenti fortemente negativi, ha totalizzato una perdita complessiva di euro 13.255.487.

Il contratto *I.R.S.*, stipulato con *Nomura International* l'11 ottobre 2002 al fine di neutralizzare gli effetti di quello precedente, ha visto ridursi nel tempo il differenziale complessivo attivo, elevandosi via via le perdite precedenti, seguendo quell'effetto esponenziale che era stato ampiamente previsto sin dalla relazione per il rendiconto 2013, sino a registrare un differenziale negativo di euro 17.672.785.

È evidente, pertanto, che a seguito della descritta operazione, la Regione ha sostenuto maggior costi per interessi, che avrebbe evitato se non avesse scelto di stipulare i contratti *I.R.S.*: infatti, essi non sono stati in grado di generare un differenziale positivo tra interessi negativi ed interessi positivi, sia per l'andamento di mercato dei tassi Euribor, che per la loro struttura tecnica.

Pur non avendo potuto valutare per tempo le complesse implicazioni sul bilancio regionale conseguenti alla conclusione di contratti derivati negli anni 2000 - e pur prendendo atto della congruità dell'attuale accantonamento nel risultato di amministrazione della somma di euro 19.181.978,05 quale "Fondo di garanzia sui rischi futuri nella gestione del debito" - la Procura non può che ribadire quanto già affermato nella precedente requisitoria. Pur constatando che, dalla lettura degli allegati al rendiconto, compare l'indicazione del "Fondo per l'ammortamento del debito

contratto con rimborso in un'unica soluzione a scadenza" per un importo pari a zero "a seguito della diversa modalità contabile adottata nel corso del 2020 per garantire l'ammortamento del prestito obbligazionario bullet di euro 240 milioni di euro, che prevede il versamento annuale a deposito annuale delle quote destinate al riacquisto" non conoscendo le ragioni che hanno indotto la Regione ad adottare questa diversa modalità contabile, né avendo avuto modo di constatare la congruità di quanto attualmente è stato complessivamente accantonato ai fini del rimborso ai possessori delle relative obbligazioni, la Procura si limita a rappresentare quanto sopra, riservandosi ogni ulteriore valutazione.

Per quanto concerne l'operazione di cartolarizzazione immobiliare avvenuta nel 2011 riguardante l'Azienda Territoriale per l'Edilizia (ARTE) Genova - e preso atto di quanto contenuto nella delibera della Giunta regionale n. 634/2020 adottata a seguito del deposito della decisione di parifica relativa all'esercizio finanziario 2019 - la Procura ritiene che la Regione con questa operazione, oltre ad aver eluso l'obbligo del divieto di indebitamento per finanziare spese correnti, posto che ha finanziato il disavanzo sanitario del 2011 con l'indebitamento, continuando a non rappresentare il debito derivante dalla operazione di cartolarizzazione del 2011 nel proprio bilancio, viola, palesemente e reiteratamente, il principio di trasparenza dei bilanci pubblici.

Solo con una fedele rappresentazione delle poste, la Regione adempie al dovere di trasparenza dei bilanci pubblici. Ed in particolare, sul punto la Corte costituzionale ha affermato che: *“Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. Quest’ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità”* (Corte cost. n. 184/2016).

Come risulta dalla relazione della Sezione sul punto, ad oggi il debito da cartolarizzazione si è ridotto a €. 81.628.021,84, mentre ARTE Genova risulta esposta nei confronti di Banca Carige per un importo di €. 101.989.400,00 (senza considerare tutti gli oneri connessi sostenuti negli anni). Ne consegue che, come già fatto rilevare nel giudizio di parificazione dello scorso esercizio, ove tale importo residuo derivante dalla cartolarizzazione non fosse rappresentato

nello Stato patrimoniale “Debiti” alla voce “debiti verso controllate” il Rendiconto non sarebbe parificabile per tale posta. Inoltre, come rilevato anche dalla Sezione, attesa la complessa e precaria situazione finanziaria in cui versa ARTE Genova ed in considerazione della possibile responsabilità sussidiaria della Regione, la Procura si riserva ogni ulteriore valutazione su tali aspetti.

* * *

3. SUGLI INVESTIMENTI E SUL FONDO STRATEGICO REGIONALE

Con la deliberazione n. 64 del 23 luglio 2020 riguardante la parificazione del rendiconto generale del 2019, la Sezione di controllo dispose di chiedere il parere della Commissione dell'Unione europea, onde accertare, con riguardo al finanziamento dell'operazione di aggregazione tra IRE S.p.a. e la Insedimenti Produttivi Savonesi IPS S.c.p.a., l'eventuale sussistenza di fattispecie suscettibile di integrare un aiuto di Stato, con violazione degli artt. 107 e 108 TFUE, anche in ragione del mancato adempimento, da parte della Regione, all'obbligo di notifica della misura alla Commissione, ai sensi dell'art. 108, comma 3, TFUE.

In ciò vennero parzialmente accolte le richieste di questo Ufficio di Procura, il quale aveva prospettato dubbi di legittimità, anche sul piano euro unitario, circa il trasferimento in conto capitale attribuito a FI.L.S.E. S.p.A. al fine di procedere alla ricapitalizzazione di IRE S.p.A. ed all'accorpamento, in quest'ultima, della società IPS S.c.a.a..

Infatti, a norma dell'art. 4, comma 9, L.R. n. 34/2016, le iniziative gestite da FI.L.S.E. S.p.A. che prevedono l'attivazione di azioni configurabili come aiuti di Stato, ad eccezione dei casi in cui gli aiuti sono erogati in regime *de minimis*, sono oggetto di esenzione o notifica preliminare da parte di Regione Liguria, ai sensi degli artt. 107 e 108 TFUE.

In considerazione di ciò, con nota istruttoria della Sezione di controllo del 12 aprile 2021 è stato chiesto alla Regione di riferire, entro il 30 aprile 2021, se durante l'anno 2020 fossero state effettuate notifiche ai sensi dell'art. 108 TFUE e, in caso di risposta positiva, gli esiti; tale richiesta è stata rinnovata, fissando nuovo termine al 23 giugno 2021 per l'adempimento, di cui non è pervenuto riscontro a questo Ufficio di Procura. Così come non si è avuto modo di esaminare la memoria presentata dalla Regione ed indirizzata alla Commissione europea, né l'eventuale parere espresso dalla Commissione medesima.

In ragione di ciò, la Procura non può che ribadire quanto già espresso nella precedente requisitoria. Nonostante la società I.P.S. S.c.p.a. sia stata posta in liquidazione, ai sensi dell'articolo 2484, comma 1, n. 6, del Codice civile, in data 30 dicembre 2020, non viene meno l'obbligo per la medesima società di procedere alla restituzione della somma di euro 1.000.000,00 da ritenersi, per tutte le ragioni già esposte, aiuto di Stato non consentito.

Peraltro, deve ravvisarsi che appare irrilevante l'accantonamento attualmente presente nel risultato di amministrazione, pari ad euro 1.000.000,00 (oltre a 200.000,00 accantonati in virtù di quanto previsto dall'articolo 100, commi 3, 7 e 9, del decreto-legge n. 100/2020), quale trasferimento effettuato da F.I.L.S.E. S.p.A. nel corso del 2020 a Regione Liguria a fronte della criticità rilevata nel trascorso giudizio di parificazione, posto che, si

ribadisce, il soggetto beneficiario dell'aiuto di stato non consentito è stata la società I.P.S. S.c.p.a. non la società F.I.L.S.E. S.p.A.

Peraltro, ed in via conclusiva sul punto, la Regione - fermo restando il parere della Commissione europea - continua ad eludere le norme, nazionali e comunitarie, in materia di aiuti di Stato. In primo luogo, si ripete, irrilevante è la messa in liquidazione della società I.P.S. S.c.p.a., ma, fatto che getta più di un'ombra su questa operazione, è che il debito originario sia servito esclusivamente per onorare i debiti correnti di I.P.S. e, quindi, senza nessuna concreta e vera ragione industriale e, quindi, un'operazione priva di ragionevolezza economica e, quindi ancora, quale mero artificio per finalità indebite. Su questo aspetto, la Procura si riserva ogni ulteriore valutazione.

* * *

4. SULLA SPESA DEL PERSONALE

Con la L.R. 27 dicembre 2019, n. 31 (recante *Disposizioni collegate alla Legge di Stabilità per l'anno 2020*) sono state introdotte alcune norme riguardanti il personale con qualifica dirigenziale.

In particolare, l'art. 5 ha previsto, tra l'altro, che possa configurarsi come struttura organizzativa complessa l'incarico di direzione apicale di più di un ente ovvero di struttura anche regionale assegnato al dirigente a tempo indeterminato, eventualmente esterno alla dirigenza regionale.

Con l'art. 6 è stato invece eliminato il requisito dell'anzianità di almeno un quinquennio nella qualifica dirigenziale, precedentemente richiesto dall'art. 26, comma 4, L.R. n. 59/2009 per il personale dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato cui venisse affidato un incarico di struttura organizzativa complessa.

Gli artt. 5 e 6 sono stati successivamente abrogati dall'art. 1 L.R. 3 maggio 2021, n. 7 e l'art. 2 di quest'ultima legge ha riscritto l'art. 26, comma 4, L.R. n. 59/2009, stabilendo che gli incarichi di struttura organizzativa complessa siano conferiti a personale dipendente della Regione o del settore regionale allargato con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, avente qualifica dirigenziale da almeno cinque anni per l'incarico di Direttore generale e da almeno tre anni per l'incarico di Vice Direttore generale.

Va detto che nell'ultimo quinquennio l'art. 26, comma 4, L.R. n. 59/2009 è stato oggetto di quattro successive modifiche, a cadenza

pressoché annuale, essendo precedentemente intervenute in materia anche le LL.RR. 27 dicembre 2016, n. 33 e 27 dicembre 2018, n. 29.

Tuttavia, va evidenziato che una superfetazione normativa può travalicare i limiti della competenza legislativa regionale, posto che, come evidenziato dalla Suprema Corte di Cassazione, Sez. Lavoro, 7 giugno 2019, n. 15514 richiamando ampia giurisprudenza costituzionale, la disciplina degli incarichi dirigenziali, per quanto attiene ai profili normativi del rapporto, è materia attratta all'ordinamento civile, e in quanto tale rimessa alla potestà esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., tanto che la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile vincola anche gli enti ad autonomia differenziata, con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti. Tanto ciò è vero che l'art. 1, comma 3, D. Lgs. n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) qualifica le disposizioni contenute nel decreto come *"principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti"*.

Inoltre, gli artt. 29 e 30 della Legge Regionale n. 31/2019, collegata alla *Legge di Stabilità per l'anno 2020*, hanno modificato la disciplina riguardante il trattamento di missione dei Consiglieri regionali e dei componenti del Co.Re.Com. - contenute, rispettivamente, nelle LL.RR. n. 3/1987 e n. 8/2013 - consentendo, in

entrambi i casi, l'utilizzo dell'aereo con partenza non solo dall'aeroporto più vicino alla sede del Consiglio regionale, ma altresì da altro aeroporto, situato anche oltre il territorio nazionale, nel caso in cui quest'ultimo risulti più vicino alla residenza ovvero alla dimora abituale dell'interessato.

La finalità di tali previsioni è evidentemente costituita dall'opportunità di evitare trasferimenti via terra, maggiormente onerosi in termini di tempo e di costi, per raggiungere l'aeroporto ubicato nel capoluogo della Regione, da parte di chi abiti in località più prossima ad altro aeroporto. Tuttavia, anche in questi casi occorre fare salvo il principio generale della maggior economicità, vigente in materia di trattamento di missione; pertanto, sarebbe auspicabile inserire nelle disposizioni in esame la necessità della comparazione tra i costi complessivi delle diverse opzioni di partenza dagli aeroporti interessati, che tenga conto del prezzo dei voli per le rispettive tratte interessate, pur aggiungendo i costi dell'eventuale trasferimento presso l'aeroporto più vicino alla sede del Consiglio regionale.

* * *

5. SULL'UTILIZZO DELL'IN HOUSE PROVIDING NEI CONFRONTI DI OLPA.

L'art. 3 della legge regionale 13 luglio 2020, n. 16 è intervenuto sul nuovo ordinamento dell'Agenzia Regionale per la protezione dell'Ambiente Ligure sostituendo l'articolo 4-bis all'articolo 34 della legge regionale n. 20/2006 con il seguente: *“e per lo svolgimento delle attività di supporto alle funzioni di ARPAL, la medesima Agenzia si avvale, previo assenso della Giunta regionale, dell'Osservatorio Ligure marino per la Pesca e l'ambiente (OLPA) mediante la partecipazione totalitaria al medesimo Osservatorio, con conseguente applicazione ad OLPA delle disposizioni in materia di società in house, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e successive modificazioni e integrazioni.”*

La disposizione normativa così introdotta oltre ad annoverarsi tra le cosiddette leggi-provvedimento presta il fianco ad alcune perplessità sulla sua compatibilità costituzionale.

Da una semplice ricerca sul web risulta che tale “OLPA” sia una società cooperativa consortile nata nel luglio 1994 ed è operante con le cooperative aderenti da più di 30 anni sul territorio nazionale, e fornisce consulenza ed assistenza nei settori di: analisi di qualità delle acque e delle matrici solide e biologiche, monitoraggio della qualità ambientale di fiumi, mare, etc., applicazione degli indici biotici e studi di qualità ambientale, pesca e acquacoltura, gestione fascia

costiera e educazione e divulgazione ambientale. Quindi, un normale operatore economico che presta i propri servizi al mercato, compreso quello delle Pubbliche Amministrazioni, motivo per cui non si comprende per quali ragioni debba diventare, in via legislativa, l'unico interlocutore di ARPAL penalizzando tutti gli altri operatori che potrebbero, se fosse loro consentito, concorrere per praticare le stesse prestazioni, stimolando l'acquisizione dei servizi al prezzo più conveniente, con conseguente risparmio per la collettività.

Quindi, in questo modo, la novella legislativa pare in contrasto ex articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione in quanto incide direttamente sulla materia "tutela della concorrenza" di competenza esclusiva dello Stato e, pur non essendo indicato nella legge, tale disposizione comporta la spendita di denaro pubblico - partecipazione totalitaria di ARPAL in OLPA ed affidamento diretto dei servizi -. Quindi, ci troviamo di fronte ad una norma che presenta dubbi di legittimità costituzionale con effetti che potrebbero ridondare nel bilancio regionale - v. a tal fine, Corte costituzionale n. 196/2018.

Rimane, peraltro, incomprensibile come questo anomalo *in house* verrebbe attivato previo "assenso della Giunta regionale". Si deve rammentare al riguardo, che le regole che si impongono nella acquisizione delle partecipazioni e/o costituzione di nuove società sono rappresentate dagli articoli da 1 a 5 del D. Lgs n. 175/2016 e le condizioni per l'affidamento diretto sono contenute nell'articolo 192

del D. Lgs n. 50/2016 – v. a tal fine Corte costituzionale n. 100/2020 - tutte norme alle quali la Regione si deve attenere.

Detta legge regionale, come sopra precisato, rientra a tutti gli effetti nel novero delle leggi-provvedimento. Com'è ben noto, per legge provvedimento si suole intendere quell'intervento legislativo, adottato secondo le procedure e le forme della legge parlamentare/regionale che si contraddistingue per un contenuto particolare e concreto, tipico di un provvedimento amministrativo. Trattasi, pertanto, di un atto solo formalmente legislativo.

Tralasciando, per ovvie ragioni, il seppur affascinante dibattito intorno alla ammissibilità/inammissibilità delle leggi provvedimento, occorre brevemente rammentare che, all'attualità, la diversificazione interna a tale categoria risulta radicarsi nella fondamentale distinzione tra leggi-provvedimento innovative, ovvero atti legislativi che mediante previsioni concrete e particolari incidono sul quadro normativo previgente, e leggi-provvedimento esecutive, le quali inverano la fattispecie delle leggi auto-applicative o in luogo del provvedimento amministrativo. Ed è a quest'ultima fattispecie che deve essere ricondotto l'intervento legislativo regionale in esame dovendosi richiamare, a tal fine, tutta la giurisprudenza costituzionale che ha assicurato un contenimento della produzione legislativa in via provvedimentale da parte delle Regioni con riferimento a quei provvedimenti legislativi tesi unicamente a sottrarre l'atto amministrativo ai rimedi ed alle

garanzie procedurali e sostanziali ad esso altrimenti applicabili – v. *ex multis*, a partire dalla primissima sentenza n. 60/1957, la sentenza n. 66/2018).

Altra disposizione normativa di dubbia legittimità costituzionale è quella relativa al comma 14-bis della L.R. n. 34/2006 introdotto dal comma 2 dell'articolo 6 della L.R. 27 dicembre 2019, n. 32, il quale testualmente così recita: “ *Al fine di assicurare un'efficiente programmazione finanziaria correlata allo stato di avanzamento degli investimenti infrastrutturali, in coerenza con i principi contabili armonizzati, è consentita la rimodulazione delle risorse negli esercizi finanziari di competenza, fermo restando il rispetto del pareggio di bilancio. Sulla base dell'aggiornamento dei cronoprogrammi, la Giunta regionale provvede, con propria deliberazione, alle occorrenti variazioni di bilancio per prelevare ed integrare le somme dagli appositi capitoli di spesa e iscrivere in aumento o in diminuzione degli stanziamenti del bilancio regionale del fondo strategico regionale di cui al comma 11 allocati alla Missione 18 “Relazione con le altre autonomie territoriali locali” e Programma 1 “Relazione con le altre autonomie territoriali locali”, Titolo 2 “Spese in conto capitale”.*

A mente di quanto previsto dall'articolo 51, comma 2, del D. Lgs n. 118/2011 la Giunta regionale è autorizzata ad apportare le variazioni al documento tecnico di accompagnamento ed al bilancio di previsione indicate dalle successive lettere da a) a g-bis). Il successivo comma 3 dispone che: “*L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità con cui la giunta regionale o il Segretario generale, con*

provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del bilancio gestionale che non sono di competenza dei dirigenti e del responsabile finanziario”.

Orbene, fermo restando che non si comprende in quale operazione possa consistere il prelevamento e l'integrazione di capitoli da parte della Giunta regionale, la Giunta regionale è espressamente autorizzata soltanto ad apportare specifiche variazioni al bilancio di previsione (ed al correlato documento tecnico di accompagnamento) così come previsto dall'articolo 51 del D. Lgs n. 118/2011 non ritenendosi possibile, da parte dell'ordinamento regionale, modificare/integrare la competenza degli organi deputati ad apportare variazioni al bilancio di previsione, in considerazione del fatto che la materia dell'armonizzazione dei bilanci rientra tra quelle di competenza esclusiva dello Stato - articolo 117, comma 2, lettera e), così come inserita dall'articolo 3 della legge costituzionale n. 1/2012.

* * *

6. SANITA'

Il 2020 è stato un anno davvero particolare a seguito dell'esplosione della pandemia COVID-19, fenomeno che ha messo a dura prova la sanità del nostro Paese (e non solo).

Il livello del finanziamento corrente dello Stato al Servizio sanitario nazionale per l'anno 2020 è stato pari a complessivi 120.517.027.755 comprensivi di 164 milioni di euro e di 500 milioni di euro per consentire il finanziamento, rispettivamente, del Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi (articolo 1, comma 400, Legge 232/2016) e del Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali oncologici innovativi (articolo 1, comma 401, Legge 232/2016).

Per quanto concerne la Regione Liguria la quota d'accesso al riparto del Fondo Sanitario Nazionale indistinto è stata pari ad euro 3.129,08 milioni di euro con un incremento, rispetto al 2019, dell'1,55%.

A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 18 del D.L. n. 18/2020, ove è previsto che ciascuna Regione è tenuta a redigere un apposito programma operativo per la gestione dell'emergenza da approvarsi dal Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Azienda Ligure Sanitaria della Regione Liguria (A.Li.Sa) ha predisposto un programma operativo nel mese di maggio ed al quale sono state apportate successive modifiche. Il programma ha previsto tutta una serie di azioni volte

all'incremento dei posti letto delle terapie intensive e semi-intensive, implementazione della risposta territoriale, adozione di un piano di recupero delle liste di attese, etc.

Il documento riepilogativo dei costi sostenuti e delle risorse stanziato è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1130/2020 che riporta la somma di circa 147 milioni di euro.

Tenuto conto che alla data del deposito della presente requisitoria la Sezione non ha condiviso e reso disponibile alla Procura alcun documento relativo alla gestione – peraltro imponente e di gran lunga più importante del bilancio regionale – delle risorse destinate alla sanità – con riferimento alle risorse destinate alla pandemia, la Procura ha preso atto che con legge regionale n. 3 agosto 2020, n. 27, la Regione, considerata la facoltà prevista dall'articolo 1, comma 2, terzo periodo, del decreto-legge n. 18/2020, ha autorizzato la spesa di euro 9.179.641,00 destinata all'incremento dei fondi contrattuali per la remunerazione delle prestazioni rese dal personale dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale direttamente impiegato nell'attività di contrasto all'emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19. All'articolo 2 della medesima legge è previsto che i criteri e le modalità per il riconoscimento delle risorse al personale dipendente del Servizio Sanitario Regionale sono individuati da verbali di confronto tra l'Amministrazione regionale e le organizzazioni sindacali del comparto sanità e delle aree dirigenziali.

In considerazione della finalità di queste somme - destinate a remunerare il personale direttamente impiegato nelle attività di contrasto alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19 che deve essere giustamente ristorato per il particolare impegno lavorativo in cui è stato coinvolto - delle condizioni alle quali è subordinato (e di cui deve essere data dimostrazione), ossia “ *a condizione che sia salvaguardato l'equilibrio economico del sistema sanitario della regione*”, e delle somme considerevoli stanziare, la Procura - allo stato degli atti - sottolinea l'importanza della corretta e sollecita distribuzione di queste somme.

Dalla lettura dell'allegato al rendiconto del Regione si apprende che il 2020 ha chiuso nuovamente con un saldo negativo di mobilità interregionale ed internazionale pari ad euro 51.551.776,00 - che deve essere finanziato, così come precisato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 233/2020 - dato che conferma la tendenza negativa e che conferma la scarsa attrattività del sistema sanitario ligure, considerato anche che, dalla lettura delle tabelle allegate al Rapporto 2021 sul coordinamento di finanza pubblica, la Liguria, per quanto concerne la griglia LEA, nel 2019 - punteggio pari a 206 - si è avuto un arretramento rispetto al 2018 - punteggio pari a 215.

Anche il 2020, così come emerge dalla relazione, si chiude con un disavanzo di euro 47,63 milioni di euro, in riduzione rispetto al 2019 del 19%.

Quindi, la Procura non può che confermare quanto già espresso nelle precedenti requisitorie ossia che il sistema sanitario ligure oltre a risultare essere poco attrattivo, presentando costantemente saldi della mobilità negativi, presenta costanti risultati economici negativi nonostante la Giunta abbia approvato un piano di efficientamento del servizio sanitario che dovrebbe garantire il pareggio nel 2022. Di questo piano di efficientamento e dall'esame della documentazione potuta consultare non si conoscono né gli obiettivi, né la loro quantificazione, né l'analisi degli scostamenti né l'impatto sulla erogazione del servizio. D'altro canto, sarebbe davvero poco auspicabile che il pareggio venisse raggiunto abbassando ulteriormente la qualità delle prestazioni.

Pertanto, dalla lettura complessiva di tutti gli elementi a disposizione non si intravede un'inversione di tendenza, sia per quanto concerne l'organizzazione del servizio - dove ancora, ad esempio, non si comprendono i reali benefici della istituzione di A.Li.Sa - sia per quanto concerne gli investimenti.

Con riferimento agli investimenti la Procura rammenta che in sede di parifica del rendiconto generale dello scorso anno è stato evidenziato che, a partire dalla relazione sulla gestione sanitaria per l'esercizio 2014, la Sezione ha analizzato il quadro delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione del nuovo ospedale *Galliera*.

L'intervento si inserisce nel programma per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nell'area metropolitana genovese, previsto

dall'art. 71 L. n. 448/1998 e finanziato anche mediante contributo statale.

Il programma finanziario risultante dallo studio di fattibilità aggiornato al 12 maggio 2020 stima un costo complessivo dell'opera di 154 milioni di euro, coperto per circa 74,6 milioni da mutuo ipotecario.

Nella delibera 5 agosto 2020, n. 53 la Giunta regionale ha dato conto del fatto che il 3 luglio 2020 il Consiglio di Amministrazione della Banca del Consiglio d'Europa ha accolto la richiesta di concessione di mutuo, avanzata dall'Ente Ospedaliero.

Ai fini del rimborso delle rate di mutuo, l'Istituto bancario europeo ha rappresentato l'utilità della previsione di una delegazione pura di pagamento, a sensi dell'art. 1269 cod. civ., da parte del Galliera nei confronti della Regione Liguria (avente ad oggetto le somme costituenti il corrispettivo delle funzioni e delle attività sanitarie prestata in regime convenzionale) ed a favore della stessa Banca.

Nel contesto descritto, la Regione Liguria ha chiesto alla Sezione di controllo un parere sugli effetti contabili dell'eventuale accettazione di una delegazione pura di pagamento (nei limiti del se e del quanto dovuto annualmente all'E.O. Galliera per le prestazioni sanitarie erogate in base a convenzione), di mero versamento delle somme oggetto della delega (pari all'ammontare della rata annua del mutuo), senza assunzione di alcuna obbligazione in proprio; in

particolare, ha chiesto se tale operazione debba essere considerata quale indebitamento per il bilancio regionale.

Con deliberazione del 6 luglio 2020, n. 63 la suddetta Sezione ha affermato che la qualificazione in concreto dell'operazione prospettata si sarebbe potuta effettuare soltanto sulla base dell'esame delle convenzioni e degli accordi concretamente raggiunti fra ente delegante, regione delegata ed istituto di credito delegatario, in occasione dei controlli di legalità finanziaria sui bilanci degli enti del SSR o del giudizio di parifica del rendiconto della regione.

In quella sede, la Sezione di controllo ha ricordato che, ai fini del rispetto dei limiti quantitativi all'indebitamento, il rilascio di garanzie personali a favore di terzi da parte degli enti territoriali è stato assimilato dal legislatore alla contrazione di un mutuo o di contratto di finanziamento simile.

Sebbene la giurisprudenza della Cassazione distingue la delegazione di debito rispetto alla delegazione di pagamento, assegnando alla prima funzione di garanzia ed alla seconda soltanto solutoria, l'art. 206 T.U.E.L. indica espressamente la delegazione di pagamento quale forma di garanzia del pagamento di rate di ammortamento di mutui e di prestiti.

Ritiene la Procura che venga puntualmente definita l'effettiva natura della richiesta delegazione di pagamento e della sua rilevanza, ai fini della corretta quantificazione dell'indebitamento regionale.

Dalla lettura della deliberazione della Giunta regionale n. 746/2020 avente ad oggetto: "Programma investimenti in sanità ex art. 20 l. 67/1988 - anno 2020" emerge anche che sia stata concessa all'E.O. Galliera un'integrazione finanziaria di euro 12.850.000,00 relativa ad una accensione di un mutuo comunque necessario ad assicurare la copertura del quadro economico dell'opera. Non è dato conoscere se tale integrazione finanziaria sia stata effettivamente corrisposta dalla Regione. Su questo aspetto specifico la Procura si riserva ogni ulteriore valutazione.

Anche alla luce di quanto segnalato dalla Sezione nella relazione, la Procura si limita a rilevare che l'E.O. Galliera l'8 aprile 2021 ha sottoscritto il contratto di finanziamento dell'opera per l'importo di 75milioni di euro, per il quale non è dato conoscere se la Regione abbia effettivamente proceduto alla delegazione pura di pagamento, così come indicato nella risposta alla richiesta di parere formulata alla Sezione.

La Procura rileva altresì che nella relazione della Sezione non si rinvencono valutazioni in ordine alla recentissima sentenza del Consiglio di Stato n. 4685/2021, che ha annullato il decreto 20 luglio 2017 del Presidente della Commissione regionale per il patrimonio della Regione Liguria, che aveva apposto vincoli indiretti su una parte degli immobili costituenti il complesso "Galliera".

La Procura prende altresì atto, come del fatto rilevato anche dalla Sezione, che la procedura di gara *medio tempore* bandita è andata deserta.

L'altra opera pubblica sulla quale nelle precedenti requisitorie ci si è soffermati riguarda la costruzione del nuovo ospedale "Felettino".

La costruzione del nuovo ospedale de La Spezia deriva da un impegno assunto in sede di Accordo di programma del 30.7.2001 dalla Regione Liguria, dalla Provincia e dal Comune de La Spezia e dalla ASL 5. Dopo lunghe vicissitudini burocratiche e giudiziali il 21.05.2015 veniva stipulato il contratto d'appalto misto per la progettazione esecutiva e la realizzazione del nuovo ospedale con contestuale affidamento di servizi (gestione edificio, aree esterne, impianti meccanici elettrici e speciali per quattro anni dal collaudo) e trasferimento di immobili - Reg. 3503 del 10.06.2015 - con l'aggiudicataria associazione temporanea di imprese Pessina Costruzioni S.p.A., Gruppo PSC S.p.A., Coopservice Società cooperativa per azioni. La Regione - e per essa I.R.E. S.p.A. stazione appaltante - in data 6.11.2019 procedeva alla risoluzione del contratto d'appalto con l'ATI per inadempimento.

Il suddetto provvedimento veniva impugnato dall'ATI aggiudicataria innanzi al Tribunale di Genova con contestuale richiesta di risarcimento danni, richiesta che, peraltro, non trova esposizione nella tabella relativa alla quantificazione del rischio del

contenzioso prodotta dalla Regione e, quindi, con una preoccupante sottovalutazione del medesimo. Ad ogni buon conto, anche se l'azione fosse stata rivolta nei confronti di I.R.E. S.p.A. ed A.S.L. 5, disgiuntamente o congiuntamente, è necessario che venga attentamente verificata la presenza dell'accantonamento nei bilanci di I.R.E. e/o della A.S.L. 5 anche perché, in caso di accoglimento della domanda l'importo potrebbe pregiudicare la tenuta dei bilanci sia di I.R.E. che della A.S.L. 5.

Dalla delibera del Direttore Generale della ASL 5 n. 232 del 18.03.2021 - si prende atto della volontà di procedere alla costruzione della suddetta opera pubblica prevedendo: 1) un ulteriore finanziamento ad I.R.E. per la predisposizione di attività di studio, stazione appaltante; 2) si prende atto della convenzione stipulata con CDP; 3) il quadro economico dell'opera indica la somma di euro 264.373.045,00 (rispetto ai precedenti euro 177.152.424,00) di cui 86 milioni di euro provenienti da risorse private e le restanti di provenienza pubblica (partenariato pubblico-privato). Si prevede, anche, un canone annuo di disponibilità a carico dell'ASL 5 di euro 14.800.000,00, di cui euro 4.500.000,00 a titolo di conduzione impianti e manutenzione ordinaria e straordinaria.

Da un sommario esame della suddetta delibera - e da quelle richiamate - la Procura non può che auspicare un attento esame della fattibilità finanziaria e della convenienza economica di tale scelta in considerazione della notevole mole di risorse pubbliche che verrebbe

destinata alla costruzione di quest'opera pubblica non foss'altro che non è stata rinvenuta la matrice dei rischi - v. a tal fine, delibera ANAC n. 318 del 28.03.2018) - la quale ha precipua finalità di individuare ed analizzare i rischi connessi all'intervento da realizzare e deve essere utilizzata - in fase di programmazione - per la redazione del documento di fattibilità economica e finanziaria e per verificare la convenienza del ricorso al Partenariato pubblico-privato rispetto ad un appalto tradizionale e - in fase di esecuzione - per il monitoraggio dei rischi.

Questa particolare attenzione, peraltro, deriva anche dal fatto che sono ormai trascorsi 20 anni da quando quest'opera è stata finanziata senza alcun esito - v. a tal fine Corte dei conti, delibera n. 2/2021 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

* * *

7. SUI COSTI ASSICURATIVI E SUGLI ACCANTONAMENTI IN MATERIA SANITARIA

Al dichiarato scopo di contenere i costi assicurativi, con la legge regionale 26 ottobre 2011, n. 28 la Regione ha adottato un sistema di gestione diretta del rischio sanitario, che comporta, tra l'altro, la creazione di un fondo regionale finalizzato al finanziamento degli esborsi che gli enti devono effettuare per ciascun sinistro.

Il fondo indicato è partito, nel 2012, con una dotazione di 15 milioni di euro.

Il sistema è entrato a regime nel 2014, con l'adesione di tutti gli enti del Sistema Sanitario Regionale e l'elevazione del fondo a 25 milioni di euro, confermato lo scorso anno.

Anche per l'anno 2020 sono stati impegnati 25 milioni di euro sul fondo in questione.

Tuttavia, nella relazione allegata all'ultima deliberazione di parifica del rendiconto generale è stato precisato che il consolidato regionale non evidenzia, in maniera autonoma, i costi sostenuti dal sistema sanitario regionale per il risarcimento dei danni a terzi discendenti da responsabilità professionale, con la conseguenza che non è possibile avere immediata contezza dell'impatto dei costi derivanti dal risarcimento danni a terzi per colpa medica sul bilancio sanitario regionale, né del saldo, positivo o negativo, rispetto alla stima effettuata dalla Regione ad inizio esercizio (mediante lo stanziamento delle risorse da destinare al fondo di

autoassicurazione); inoltre, l'assenza di evidenziazione autonoma nel bilancio sanitario regionale rende maggiormente difficoltosa una valutazione del saldo costi-benefici del sistema di copertura diretta dei rischi rispetto a quello, utilizzato in precedenza, di stipula di contratti di assicurazione.

Va ricordato che neppure nel corso dell'anno 2020 è stato emesso il decreto del Ministero dello Sviluppo che deve stabilire i requisiti minimi di garanzia e le condizioni generali di operatività delle "*altre analoghe misure*", anche di assunzione diretta del rischio, come previsto dall'art. 10 L. 8 marzo 2017, n. 24, in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie; pertanto, non può essere al momento effettuata la verifica della conformità, ai parametri che saranno introdotti, del sistema di autoassicurazione del rischio sanitario istituito dal 2014 dalla Regione Liguria.

Ciò nondimeno, in sede di parificazione del rendiconto generale dello scorso anno la Sezione regionale di controllo ha precisato che in occasione dell'esame dei bilanci degli enti appartenenti al Servizio Sanitario Regionale viene verificata l'effettiva adozione di un'adeguata funzione di monitoraggio, prevenzione e gestione del rischio sanitario, così come previsto dall'art. 1, commi 538-540, L. 28 dicembre 2015, n. 208, presidio finalizzato, tra l'altro, a perseguire la minore esposizione economica

da parte degli enti suddetti in conseguenza di danni eventualmente arrecati a terzi nello svolgimento dell'attività sanitaria.

* * *

8. SULLA CONGRUITÀ DELLE POSTE CONTABILI DESTINATE A COPRIRE MANIFESTAZIONI FINANZIARIE FUTURE

Con la deliberazione n. 9/2016 la Sezione delle Autonomie ha invitato ad un attento monitoraggio del fondo contenziosi, che il principio contabile applicato della contabilità finanziaria ha introdotto come fondo rischi nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento delle spese.

Essendo l'obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese destinate, a fine esercizio, ad incrementare il risultato di amministrazione, il quale dovrà essere accantonato per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva.

Il citato *principio contabile applicato della contabilità finanziaria*, allegato 4/2 D.Lgs. n. 118/2011, al punto 5.2 lett. h) prevede che, in presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale possa essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. L'organo di revisione dell'ente deve

provvedere a verificare la congruità degli accantonamenti. Resta fermo l'obbligo di accantonare, nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente.

Per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del giudizio è richiesto, pertanto, il costante monitoraggio della formazione e dell'adeguatezza del fondo rischi in questione, con particolare riferimento all'incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell'ente di fare fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso.

Nel rendiconto 2020 la Regione ha proceduto ad incrementare il fondo contenzioso dell'importo di 22 milioni di euro, per cui l'ammontare al 31 dicembre 2020 è pari a 53 milioni di euro.

Tale importo è stato determinato in via prudenziale, sulla base della ricognizione del contenzioso esistente alla data suddetta, della valutazione del relativo rischio di soccombenza e delle date presumibili di conclusione dei procedimenti giudiziari effettuata dal Settore Avvocatura regionale, considerando, inoltre, la possibilità prevista dal citato principio contabile di suddividere l'importo previsto del rischio tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione 2021-2023 il quale, infatti, prevede un accantonamento annuo di 7 milioni di euro per un totale di ulteriori 21 milioni.

Al riguardo, occorre ricordare che, come accertato con la decisione di parifica del rendiconto generale dello scorso anno, la Regione aveva già incrementato il fondo contenzioso presente nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018, pari a 25 milioni di euro, dell'importo di 6 milioni di euro, pari alla quota accantonata nel bilancio di previsione 2019; per cui, al 31 dicembre 2019 il fondo complessivo era pari a 31 milioni.

In vista del presente giudizio di parificazione, in sede istruttoria è stato chiesto di fornire l'elenco dettagliato del contenzioso pendente al 31 dicembre 2020, nonché una relazione, da parte dell'Avvocatura regionale, sulla valutazione del relativo rischio di soccombenza e delle date presumibili di conclusione dei procedimenti giudiziari.

In particolare, è stato chiesto di relazionare sia sull'oggetto che sullo stato del contenzioso (del valore di 155 milioni), in cui sono coinvolti la Regione, la Provincia di Savona, il Comune di Ospedaletti ed un Ministero (non indicato), nonché sulla prospettata proposta conciliativa del Giudice competente; su quest'ultimo punto, l'Ente ha riferito che la proposta conciliativa non è stata accettata da parte attrice.

Dalla documentazione trasmessa risultano pendenti 42 giudizi (di cui dieci incardinati nell'anno 2020 ed uno nell'anno 2021), con un conseguente accantonamento pari ad euro 96.848.832,71 (calcolato in ragione del prodotto tra rischio soccombenza e valore massimo di causa).

Va precisato che il valore massimo del risarcimento richiesto è stato desunto dall'atto introduttivo del giudizio, quando da esso ricavabile; ciò ha comportato una sottostima dell'accantonamento stesso, poiché non è stato quantificato il valore della pretesa azionata per quattordici giudizi.

Inoltre, a fronte di un accantonamento di circa 97 milioni - peraltro, sottostimato per il motivo dianzi evidenziato - l'attuale fondo per rischio di contenzioso è stato determinato in 53 milioni; pertanto, risulta quantomai necessario che esso venga ulteriormente incrementato, come stabilito dalla Regione nel bilancio di previsione 2021-2023.

Infine, corre l'obbligo di rilevare che il valore del contenzioso regionale pendente si conferma significativamente elevato ed in costante - seppur lieve - crescita, atteso che la quantificazione del rischio, da parte dell'Avvocatura, è passata da 91,5 milioni nel 2018, a 92,8 milioni nel 2019 ed agli attuali circa 97 milioni.

* * *

9. SULLE PARTECIPAZIONI REGIONALI

Dalla disamina dell'allegato al rendiconto - e di quanto messo a disposizione dalla Sezione regionale di controllo - emerge che, anche a seguito di quanto era stato detto nell'ambito del giudizio di parificazione del precedente rendiconto, la Regione abbia posto in essere un'approfondita disamina dei disallineamenti tra le poste contabili attive e passive presenti nel proprio bilancio (residui attivi/passivi) e quella dei crediti/debiti iscritti nei bilanci delle società controllate.

Relativamente a ciò e tenuto conto del materiale potuto consultare, la Procura ritiene di limitare le sue osservazioni solo su due aspetti.

Per quanto concerne l'operazione di circolarizzazione dei crediti e dei debiti delle società controllate con quelli indicati nel bilancio regionale nonostante l'attenta ed approfondita analisi fatta dagli uffici regionali, emerge, ancora, un consistente disallineamento tra l'importo dei debiti risultanti dal bilancio di F.I.L.S.E. S.p.A. - pari ad euro 275.844.964,65 - e l'importo dei residui attivi risultanti dalla contabilità finanziaria regionale al 31.12.2020, pari ad euro 4.629.740,20, con un disallineamento di euro 271.215.224,45. Tale disallineamento è così scomputabile: euro 268.524.839,69 per "Fondi amministrati e Destinati" quali debiti della società a fronte di somme erogate da Regione per attività diverse gestite da FILSE di cui

viene data rappresentazione a mezzo di un prospetto; euro 3.270.411,76 per “Debiti per contributi erogati a favore di FILSE” ed euro 4.049.713,19 per “Altre passività”.

Fermo restando la non chiara intellegibilità dell’importo di euro 3.270.411,76 quali “Debiti per contributi erogati a favore di FILSE” (non è chiaro se si tratti di somme che FILSE deve restituire ed a quale titolo) rimane il fatto che il consistente disallineamento deriva dalle diverse contabilità in cui i relativi importi vengono contabilizzati. Da un lato, infatti, la contabilità finanziaria non può che indicare, secondo i propri criteri, le somme trasferite alla società e dall’altro lato la contabilità economica non può che registrare il corrispondente debito verso la Regione.

Allo stato degli atti - e fermo restando gli ulteriori ed eventuali approfondimenti che si renderanno possibili in futuro - si rileva anche che il collegio sindacale della società non ha ancora provveduto alla asseverazione del relativo disallineamento.

Pur tuttavia, ed al di là dell’entità del disallineamento, la Procura rileva e ritiene che particolare attenzione dovrebbe essere data alle modalità della spendita del notevole denaro assegnato a FILSE e soprattutto dovrebbe essere consentito, dalla lettura del bilancio, poter verificare l’impiego delle risorse, l’utilizzo delle stesse e l’esito finale dell’azione intrapresa. In altre parole, la gestione delle risorse di cui al Fondo Strategico previsto dall’articolo 4 della L.R. n. 34/2016, anche per l’enorme massa di liquidità intermediata da

F.I.L.S.E., dovrebbe essere maggiormente intellegibile anche ai cittadini e, quindi, dovrebbe rappresentare in maniera chiara: i fondi gestiti, la finalità della gestione, l'effettivo impiego indicando i beneficiari delle risorse ed il risultato conseguito dall'impiego fatto delle relative risorse (es. somma destinata alla finalità X, assegnata al beneficiario Y, l'efficacia dell'azione intrapresa con i fondi è stata pari a 0/1 in quanto l'assegnazione della somma ha raggiunto il proprio obiettivo).

Questo aspetto di criticità ha avuto modo di essere rilevato in merito alla situazione della società LIGURCAPITAL S.p.A. controllata dalla società F.I.L.S.E. la quale detiene il 98,7% del capitale sociale mentre la restante parte è detenuta da Camera di Commercio di Genova e Camera di Commercio di Imperia. LIGURCAPITAL assume partecipazioni temporanee e di minoranza in PMI liguri per contribuire alla realizzazione di programmi di sviluppo e di consolidamento aziendale che riguardino l'introduzione di innovazioni di processo, di prodotto o nuove tecnologie per la tutela dell'ambiente.

In via preliminare, la Procura sottolinea che con l'articolo 4, comma 8, della legge n. 34/2016 poco sopra citata, F.I.L.S.E. era stata autorizzata a sottoscrivere, nel limite massimo di 6 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo di cui al comma 2, aumenti di capitale di Ligurcapital S.p.A. al fine del rafforzamento patrimoniale di detta società ed alla successiva iscrizione nel nuovo Albo unico di Banca

d'Italia degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del TUB - D. Lgs n. 385/1993 -. Tenuto conto che la richiesta di iscrizione nel suddetto nuovo Albo è stata rigettata, da parte della Banca d'Italia, la Procura si domanda se F.I.L.S.E. abbia proceduto al suddetto corposo incremento di capitale sociale ed in caso di effettivo aumento del capitale sociale, la Procura si chiede allora per quali ragioni la Banca d'Italia abbia rigettato la richiesta di iscrizione, tenuto conto che l'articolo 107, comma 2, del TUB dispone che: *“La Banca d'Italia nega l'autorizzazione quando dalla verifica delle condizioni indicate nel comma 1 non risulti garantita la sana e prudente gestione”* .

Tutto ciò appare ancor più grave in considerazione anche del corposo aumento di capitale sociale previsto dall'articolo 4, comma 8, della legge n. 34/2016 sopra citata e del fatto che delle risorse pubbliche gestite da LIGURCAPITAL non risulti garantita la sana e prudente gestione.

Ma, a parte ciò e richiamando quanto già detto per la società F.I.L.S.E., anche gli investimenti effettuati dalla società LIGURCAPITAL - desumibili dalla semplice lettura del bilancio della società pubblicato nella Sezione Amministrazione Trasparente - non rendono ben identificabile, quanto meno, le finalità perseguite dall'investimento effettuato, il raggiungimento dell'obiettivo della finalità perseguita e l'utilità apportata all'economia ligure.

Si tenga conto che - sempre da un sommario esame - parte degli investimenti effettuati è stato fatto nei confronti di società in perdita

e con un patrimonio negativo, alcune sono addirittura fallite ed altre, dopo l'avvio in Liguria, hanno spostato la sede in altre Regioni d'Italia.

Senza contare, poi, che se l'investimento effettuato non andasse a buon fine - ed è un esito possibile in quanto nell'ambito delle scelte economiche ben può accadere che, per svariate ed imponderabili ragioni, l'investimento non dia i propri frutti - la perdita è tutta posta a carico del fondo e, quindi, delle somme che andrebbero restituite alla Regione, ergo alla collettività. In questo modo l'eventuale inefficiente ed inefficace intermediazione di questa enorme massa di liquidità, da parte F.I.L.S.E. e di LIGURCAPITAL, si va a scaricare sul fondo, ossia sulla collettività senza stimolare gestioni efficienti, trasparenti e più produttive per l'economia ligure e per l'intero Paese.

Sarebbe, pertanto, opportuno, a parere della Procura, introdurre specifiche remunerazioni per l'attività svolta dall'intermediario che tenga conto anche del raggiungimento dell'obiettivo ovvero delle diverse modalità di valutazione dell'investimento che deve, ad ogni buon conto contrassegnato dalla: trasparenza delle scelte, dalla chiara definizione dell'obiettivo e della verifica del raggiungimento dell'obiettivo.

Su questo aspetto la Procura suggerisce l'adozione - in base alla finalizzazione della risorsa pubblica - di indicatori aziendali rilevanti a seconda che l'operazione possa qualificarsi di *private equity* piuttosto che *private debt* ed in questo secondo caso a seconda che

l'operazione consista nell'emissione di minibond piuttosto che ibrida nella quale accanto alla componente di debito, si affaccia anche quella di *equity* ovvero ancora in un'ottica di *growth equity* venga stabilito il valore *pre money* e *post money*. In disparte quanto appena detto, ciò che conta è che gli investimenti siano resi più trasparenti, efficienti e che sia possibile tracciare compiutamente lo stanziamento, la individuazione dei destinatari, l'effettivo utilizzo delle somme per la finalità prevista e l'efficacia dello strumento prescelto.

* * *

10. CONCLUSIONI

Come ampiamente illustrato nella presente requisitoria, l'esame del rendiconto regionale ha evidenziato molteplici profili di criticità, sopra analiticamente segnalate.

Alcune di queste criticità si appalesano rilevanti ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2020. In particolare, così come avvenuto nel giudizio di parificazione dello scorso anno, è stata nuovamente evidenziata la questione della cessione degli immobili di proprietà regionale e delle aziende sanitarie ad ARTE Genova, destinata a copertura del disavanzo sanitario 2011. Tale cessione non veniva evidenziata nel rendiconto 2019, di talché la Sezione, nella deliberazione n. 64/2020 del 23 luglio 2020, escludeva dalla parifica la posta contabile dello Stato patrimoniale "Debiti" alla voce "debiti verso controllate" in quanto non esponeva l'importo di €. 87.028.821,84, derivante da detta cessione. Analogamente venivano non parificate le poste contabili dello Stato patrimoniale "Immobilizzazioni" alla voce "Immobilizzazioni materiali", "fabbricati" in quanto non esponevano gli importi degli immobili cartolarizzati e dei crediti cartolarizzati, di pari valore.

Come emerge dall'esame della relazione della Sezione per il giudizio di parificazione 2020, ad oggi il debito da cartolarizzazione si è ridotto a €. 81.628.021,84 che, ove non fosse adeguatamente rappresentato nel rendiconto regionale, dovrebbe comportare la non parifica per un importo corrispondente.

Per il resto, le criticità riscontrate che, ove non tempestivamente corrette, potrebbero incidere sull'andamento della finanza regionale, si ritiene non influiscano negativamente ai fini del giudizio di parificazione.

P.Q.M.

Il sottoscritto Procuratore Regionale della Corte dei conti per la Regione Liguria, concludendo

CHIEDE

che la Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Regione Liguria, deliberi, nel presente giudizio, la parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2020, con le specificazioni di cui sopra.

IL PROCURATORE REGIONALE

dott. Antonio Giuseppone

Genova, 19 luglio 2021

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

