



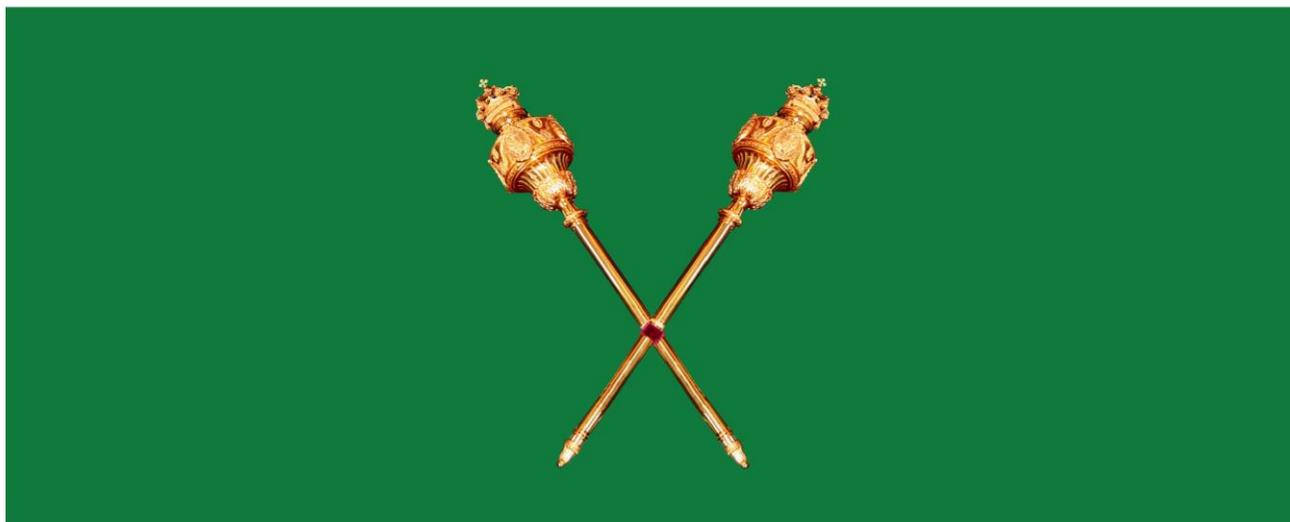
CORTE DEI CONTI

PROCURA PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE
LIGURIA

GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE LIGURIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO
2019

MEMORIA DEL PROCURATORE REGIONALE CLAUDIO MORI

UDIENZA DEL 23 LUGLIO 2020



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE
LIGURIA

GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE LIGURIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO
2019

MEMORIA DEL PROCURATORE REGIONALE CLAUDIO MORI

UDIENZA DEL 23 LUGLIO 2020

Ai fini della parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2019, la Procura regionale ha preso in esame gli atti trasmessi dalla Sezione di Controllo, lo "schema di relazione" e - nei limiti in cui è stato possibile - del testo definitivo della relazione della medesima Sezione.

L'analisi, le considerazioni, le osservazioni e le richieste conclusive della Procura regionale, che di seguito si espongono, scontano insormontabili difficoltà derivanti, fra l'altro, dalla mancanza nell'Ufficio di Procura di risorse umane adeguate al compito, che è estremamente complesso, e dai tempi ridottissimi a disposizione per dar luogo alle valutazioni di competenza.

Deve, ulteriormente, sottolinearsi che quanto di seguito si espone è frutto esclusivamente della elaborazione e valutazione dei dati e degli elementi emersi dall'istruttoria della Sezione di controllo: in più chiari termini, non sono stati in alcun modo utilizzati gli eventuali ulteriori e/o diversi elementi **scaturenti da istruttorie finalizzate all'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa o contabile.**

La Segreteria della Sezione di controllo, con mail del 5.05.2020, prot. 2495, ha trasmesso a questa Procura regionale, insieme con tutti gli allegati, il disegno di legge relativo al "Rendiconto generale dell'Amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio 2019", approvato con deliberazione della Giunta Regionale del 30.04.2020, n. 119.

Le relazioni dei singoli magistrati della Sezione sono pervenute via mail, a partire dall' 8 luglio 2020, prot. 99 e 100; le relazioni sono giunte il 17/7 (ns/Prot. 110 e 111).

Tanto, doverosamente, premesso ed esaminate le relazioni dei singoli magistrati, nel ringraziare la Sezione di Controllo per la continua ed aperta collaborazione - nel rispetto delle diverse funzioni - questa Procura osserva quanto di seguito rappresentato.

1) PREMESSA METODOLOGICA.

È ben noto che il ruolo processuale della Procura contabile, nel giudizio *de quo*, è posto a presidio dell'interesse pubblico, della legalità in generale, declinata in particolare come espressione di una funzione volta ad assicurare l'effettiva e corretta applicazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica, strumentale al rispetto dei vincoli di appartenenza all'Unione europea ed alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Nell'ambito del *petitum* e della *causa petendi* delineati dalla relazione conclusiva della Sezione di Controllo è consentito al Pubblico Ministero contabile di pronunciarsi su tutti gli aspetti che sono oggetto delle risultanze istruttorie formalizzate dalla Sezione stessa ed, anche, di rilevare irregolarità che, pur se non evidenziate o non qualificate come tali dalla Sezione, siano desumibili dai fatti, dati, ed elementi obiettivamente contenuti o comunque emergenti dalla relazione stessa.

Infatti, a fronte e nel rispetto del perimetro delineato dai fatti, dati ed elementi oggettivi contenuti nella relazione conclusiva della Sezione - o anche soltanto obiettivamente da essa desumibili e ricavabili - che il requirente pubblico non ha il potere di ampliare con una autonoma attività istruttoria - resta, comunque, impregiudicata la piena autonomia che il Pubblico Ministero contabile ha nell'apprezzamento del sostrato fattuale e informativo oggettivo che è alla base delle conclusioni formalizzate dalla Sezione, così come resta autonoma la sua possibilità di formulare conclusioni anche non concordanti con quelle esposte dalla Sezione.

In tale prospettiva, deve ritenersi consentito al Pubblico Ministero contabile includere nelle sue argomentazioni e conclusioni anche elementi che, se pur non considerati ovvero nemmeno esposti dalla Sezione, si impongano comunque, in base ai principi sostanziali e processuali generali, alla cognizione dello stesso; come ad esempio nel caso di leggi nazionali, regionali, atti di programmazione, giurisprudenza o, semplicemente, del fatto notorio o dei dati e delle informazioni desumibili da deliberazioni delle Sezioni, anche centrali, del Controllo della Corte dei conti.

Le esigenze di tempo e i limitati mezzi a disposizione, come sempre, hanno suggerito di arginare il campo di analisi ai fenomeni che sono apparsi maggiormente significativi, o perché connotati da criticità, ovvero perché particolarmente rilevanti, o anche perché, nel segno della continuità, erano già stati oggetto di valutazione negli anni precedenti, e si è voluto, rispetto a quest'ultimi, verificarne gli sviluppi, positivi o negativi che fossero.

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

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

Nel caso concreto, poi, le Regioni nel nostro ordinamento sono dotate di potestà legislativa concorrente e residuale, così come previsto dall'articolo 117 della Costituzione; articolo che provvede, anche, ad individuare le singole materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle di competenza concorrente stabilendone anche i vincoli, sia internazionali che comunitari anche per la legislazione dello Stato, nonché il rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato per la legislazione concorrente.

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

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

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

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

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

Il quarto profilo è quello **dell'elusione**; attraverso l'elusione l'Amministrazione, pur adottando atti leciti o negozi validi, raggiunge un risultato

finale volto all'aggiramento di norme che impongono divieti, limiti, interdizioni, proibizioni.

Il quinto profilo è rappresentato dalla trasparenza.

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

2) SULLE SOCIETA' PARTECIPATE.

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

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

La Regione, discostandosi da quanto osservato dalla Sezione, **avrebbe dovuto motivare, nell'ottica del necessario follow up, le ragioni per le quali ha ritenuto di non adempiere, in primis, alle norme stabilite dal legislatore statale - D. Lgs n. 175/2016, d'ora innanzi TUP - in materia di razionalizzazione delle partecipazioni.**

Per quanto concerne la società **Parco Tecnologico Val Bormida S.r.l.**, già oggetto di attenzione anche da parte di questa Procura nella passata requisitoria, oltre ad integrare il presupposto di cui all'articolo 20, comma 1, lett.) e del TUP, **con obbligo, quindi, di dismissione della partecipazione**, la stessa continua a ricevere somme - **euro 662.070,00** - che sono in palese violazione dell'articolo 14, comma 5, del TUP il quale prevede che: *«Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma*

relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni".

Ad ogni buon conto, i continui trasferimenti di risorse da parte della Regione volti a far sopravvivere la società potrebbero andare incontro anche al divieto di cui all'articolo 107, primo paragrafo, TFUE costituendo aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, aspetto sul quale questa Procura sollecita la Sezione a fare un apposito approfondimento.

Peraltro, neppure l'aggiornamento del Piano industriale 2019-2023, a firma dell'Amministratore unico della suddetta società - anche volendo prescindere dall'attuale situazione di difficoltà dell'economia nazionale ed internazionale - **può ritenersi soddisfacente o, comunque, in grado di dissipare le innumerevoli perplessità di questa Procura sul mantenimento della partecipazione.**

E' palese che il continuo trasferimento di risorse, solo per la sopravvivenza, ad una società che ha accumulato, nel triennio 2014-2017, **perdite per 5.834.383,82 di euro** è privo di ragionevolezza economica ed, in quanto tale, già di per sé, pone seri dubbi sulla legittimità della scelta del mantenimento della partecipazione.

Né può trascurarsi, dal punto di vista prettamente economico, che siano stati consumati circa 6 milioni di euro di risorse pubbliche senza alcun vantaggio, in assenza di ritorni economici per la collettività.

L'azione amministrativa, poi, **non è conforme al principio di legalità**, così come declinato dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 241/1990 e non è conforme a quanto previsto dall'articolo 14, comma 5, del TUP.

Si condividono le osservazioni mosse dal Magistrato relatore in merito alle società **Liguria ricerche S.p.A. e Liguria International S.c.p.A.**

Lo svolgimento di **attività similari**, oltre a comportare, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lett. b) del TUP, **l'obbligo di accorpamento o di dismissione di una delle due partecipazioni**, non è giustificabile sotto il profilo economico e sotto il profilo del canone del *business purpose*.

Da un esame dei bilanci delle due società emerge che i costi del personale è pari a circa **1, 5 milioni di euro**; aggiungendo i costi per le consulenze sostenute da entrambe si **giunge a circa 2 milioni di euro.**

Desti, altresì, perplessità **il fatto che la Regione** - vedasi relazione sul servizio di trasporto regionale della Sezione - **per lo svolgimento di attività core, quale ad esempio la programmazione e la predisposizione della relativa documentazione**, si avvalga, attraverso l'affidamento *in house*, di **Liguria Ricerche S.p.A.** - la quale, peraltro, spesso, affida all'esterno parte del servizio.

La Procura non può non rilevare che, in situazione come quelle appena descritte, a parità di servizio reso, **vi sia il rischio di una duplicazione, se non triplicazione, delle risorse impiegate con evidente antieconomicità dell'azione amministrativa.**

Ritiene, pertanto, questa Procura che sarebbe auspicabile un'approfondita valutazione sull'attività concretamente svolta dalle due società - ossia un esame sull'output - per comprendere se i costi sostenuti dalla Regione, e quindi dalla collettività, giustifichino, sotto il profilo economico, il mantenimento in vita di entrambe i soggetti.

Ma, una riflessione ancora più profonda andrebbe fatta sul corretto, efficace ed economico impiego delle risorse umane.

Tenuto conto che la Regione si avvale delle proprie società *in house* per lo svolgimento di attività *core*, **cioè di attività ordinaria di diretta competenza degli uffici regionali**, occorrerebbe comprendere se questi affidamenti siano giustificati da scoperture degli organici degli uffici o da altre particolari e contingenti ragioni perché, diversamente, non sarebbero giustificati, in quanto palesemente antieconomici.

Un altro aspetto, poi, costantemente rilevato negli anni, fatto osservare alla Regione, ma rimasto privo di riscontri, è dato dalla **strumentalizzazione dell'istituto dell'in-house nel campo delle consulenze.**

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

In questo modo, la Regione elude, da un lato, le norme del Codice degli appalti o quelle dell'articolo 7 del D. Lgs n. 165/2001, a seconda dell'oggetto del singolo incarico, dall'altro lato elude il vincolo di finanza pubblica relativo al rispetto del limite massimo degli importi delle consulenze, art. 6, commi 6/ 10, 12/14 D.L. 78/2010.

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

La Società per Cornigliano S.p.a. presenta un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, in contrasto con quanto stabilito dall'art 20, comma 2, lett. b), del d.lgs. 175/2016 e, quindi, **di per sé andrebbe dismessa**, al di là delle giustificazioni fornite, sul punto, dalla Regione.

A parere, poi, di questa Procura andrebbe svolto un approfondimento sulla attività svolta dalla società medesima, anche per comprendere le ragioni della presenza, tra il personale, **di un'unità dirigenziale su solo quattro dipendenti e ben cinque amministratori**.

Per quanto concerne **la società Liguria Patrimonio S.p.A.** la Procura condivide le osservazioni formulate dalla Sezione in merito al fatto che, **essendo una società priva di dipendenti** e deputata **alla mera gestione di immobili acquistati da ACAM S.p.A., andrebbe dismessa**, optando per l'adozione di uno strumento più idoneo, quale, ad esempio, il patrimonio destinato di cui all'articolo 2447-bis del codice civile.

Peraltro, anche in questo caso, la Procura, da una sommaria disamina del bilancio della società, **auspica che la Sezione possa procedere ad esaminare l'effettiva sostenibilità del debito anche in considerazione del fatto che, dalla lettura del medesimo, la società, tramite FILSE S.p.A., potrebbe essere destinataria di ulteriori risorse pubbliche**.

Sulla società **Liguria Digitale S.p.A.**, trattandosi di società *in house*, la Procura condivide le osservazioni formulate dalla Sezione e, tenuto conto delle stesse, ritiene indispensabile che venga verificata, in considerazione del fatto la società presta servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, **la congruità economica dell'offerta, avuto riguardo al valore all'oggetto ed al valore della prestazione, dando conto dei benefici per la collettività** della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche - articolo 192, comma 2, del D. Lgs n. 50/2016, così come interpretato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 100/2020 .

Un forte indizio sulla circostanza che Liguria Digitale S.p.A. sia affidataria *in house* senza che la Regione abbia valutato la convenienza economica di tale scelta rispetto a quella del mercato, **deriva dal fatto che, ad esempio, per quanto concerne la prestazione di servizi di approvvigionamento forniti per lo sviluppo e la conduzione del SIIR - vedasi articolo art. 11 della l.r. n. 42/2006 - dall'istruttoria svolta sul punto " non sono risultati risparmi di spesa", nonostante il conseguimento del risparmio di spesa costituisse una delle ragioni dell'affidamento in house.**

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

Così come previsto dall'articolo 192, comma 2, del Codice degli appalti, ed **in virtù del principio di trasparenza dei bilanci pubblici**, la collettività deve avere contezza delle scelte effettuate ed essere in grado, soprattutto, **di comprendere le ragioni per le quali la Regione non abbia scelto il mercato.**

Molto spesso le risorse pubbliche sono volte a risolvere i problemi **di carattere economico-finanziario delle partecipate attraverso un intervento di FILSE che fornisce liquidità indirizzata a garantire la sopravvivenza** della/e società stesse, quindi, in palese violazione del principio di economicità della scelta, in considerazione della scarsità dei mezzi economici e del costo/opportunità che discende da ogni scelta effettuata.

Ma si rinviene, altresì, la totale mancata considerazione del criterio **della ragionevolezza economica** delle operazioni poste in essere, mancata considerazione che si manifesta quale **abuso dello strumento societario e della mancata trasparenza** delle scelte effettuate, laddove lo strumento societario è utilizzato per eludere vincoli di finanza pubblica, ovvero per aggirare le più stringenti regole del mercato.

Deve anche essere sottolineato che, FILSE S.p.A., svolgendo il ruolo **di direzione e coordinamento**, così come previsto dagli articoli 2497 e seguenti del codice civile, **deve essere responsabilizzata del ruolo che svolge e deve dare atto e rendere trasparente**, nella direzione del gruppo, **le direttive impartite alle controllate** affinché ne venga compresa, da parte di tutti gli interlocutori, gli *stakeholder*, che agisce nell'interesse imprenditoriale proprio ed altrui.

Questa Procura, **oltre a rilevare l'opacità dei rapporti che legano la holding alle controllate - in particolare i rapporti con LigurCapital S.p.A.** per la quale, dalla relazione, non si comprende se sia stata iscritta nell'albo degli intermediari finanziari, ex articolo 106 TUB.

Inoltre, si rileva anche che, sistematicamente, **la Regione utilizza FILSE quale soggetto interposto per raggiungere risultati che, alla Regione medesima, sarebbero vietati, dando luogo, pertanto, ad un fenomeno palesemente elusivo** posto in essere attraverso lo strumento societario che, secondo un noto istituto appartenente agli ordinamenti di *common law*, ossia *il piercing the corporate veil*, imporrebbe di ritenere l'operazione elusiva direttamente imputabile alla Regione stessa.

Quindi, ed in via definitiva, nell'ambito delle partecipazioni sociali, va rammentato che gli interessi economici erariali sono, specie grazie al principio di economicità dell'azione amministrativa, **indisponibili** e come tali giustificano previsioni imperative che aggiungendosi alla (già in sé inderogabile) causa lucrativa, la rafforzano.

E, a tal fine, occorre richiamare i seguenti articoli del TUP: **l'articolo 14, comma 5, sul divieto di soccorso finanziario e sull'eccezionalità delle relative deroghe; l'articolo 5 sulla motivazione analitica in riferimento alla convenienza economica e sostenibilità finanziaria** nonché in riferimento alla destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnata, nonché della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, dando conto della compatibilità della scelta di intervento con i principi di efficienza, efficacia economicità dell'azione amministrativa e della compatibilità con le norme dei trattati europei e in particolare con quelli sugli aiuti di Stato; **l'articolo 20 sull'obbligo di verificare costantemente la razionalità della scelta** (convenienza del mantenimento delle società) attraverso piani di ricognizione annuali; **l'articolo 7, comma 6,** sulla refluenza caducatoria che l'inesistenza o l'annullamento dell'atto pubblicistico (ad **esempio per difetto di motivazione sulla convenienza economica** della costituzione della società) determina sulla partecipazione pubblica (da liquidare) e sulla società stessa (e la partecipazione è essenziale trova espressa applicazione l'art. 2332 c.c.).

Di tutto ciò la Regione deve necessariamente tenere conto e dare corretta e pedissequa applicazione anche perché il soggetto pubblico, con l'acquisizione e il mantenimento di partecipazioni almeno di controllo in imprese, acquista a sua volta le vesti di "imprenditore", ed in quanto tale non solo ha l'obbligo di assicurare la trasparenza delle relazioni finanziarie con le medesime (v. dir. CE n. 2006/111), ma anche quello di agire **secondo le logiche dell'«imprenditore privato in un'economia di mercato» e dell'«imprenditore accorto», ponendo in essere investimenti redditizi, sia pur secondo una visione di ampio respiro** (v. C. giust. CE 14.9.1994, n. 42, C-42/93, Commissione CE c. Germania; C. giust. CE, 14.9.1994, C-278/92, C-279/92, C-280/92, Spagna c. Commissione CE).

2.1) L'OPERAZIONE DI AGGREGAZIONE I.R.E.-I.P.S. S.c.p.A.

Sull'operazione di aggregazione I.R.E.-I.P.S. S.c.p.A. **questa Procura condivide pienamente le conclusioni cui è giunta la Sezione.**

Brevemente occorre ripercorrere le tappe essenziali di questa complessa ed elusiva operazione.

L'operazione di aggregazione tra I.R.E. S.p.A. ed I.P.S. S.c.p.A. è stata prevista dall'art. 3 della l.r. n. 33/2016, e meglio dettagliata dalla deliberazione della Giunta regionale del 5 luglio 2017, n. 510, che ha indicato a F.I.L.S.E. S.p.a. le linee di indirizzo per provvedervi.

L'operazione di aggregazione è stata scomposta in due fasi:

- la prima consistente nel trasferimento **da I.P.S. ad I.R.E. del solo ramo d'azienda relativo alle attività tecniche** - con esclusione delle attività e passività immobiliari - con atto stipulato il 12 novembre 2018;
- la seconda consistente nel conferimento da parte dei soci I.P.S. ad I.R.E. delle azioni rappresentanti fino al 100% del capitale di I.P.S. (titolare del solo ramo d'azienda immobiliare), la cui conclusione era prevista per il 2019.

L'articolo 26 della legge regionale n. 15 del 7 agosto 2018, modificativa della legge regionale n. 36/1997, all'articolo 26 dispone in merito alla ricapitalizzazione di I.R.E., prevedendo, al comma 4, che F.I.L.S.E. sottoscriva, nel limite massimo di 1,1 milioni di euro l'aumento del capitale sociale di I.R.E e che la Giunta regionale contragga, quale fonte di finanziamento, un mutuo od altra forma di indebitamento.

L'assemblea dei soci di I.R.E, in data 25 ottobre 2018, procedeva all'aumento di capitale dell'importo di euro 1,1 milioni di euro, passando da euro 372.972,00 ad euro 1.472.972,00.

Con deliberazione della Giunta regionale 31 ottobre 2018, n. 889 la Regione autorizzava Fi.L.S.E. a sottoscrivere l'aumento di capitale di I.R.E *"in attuazione dell'articolo 26, comma 4, della legge regionale 7 agosto 2018, n. 15, deliberato dall'Assemblea straordinaria dei soci il 25 ottobre 2018"* precisando che:

- 1) la fonte di finanziamento era da rinvenirsi nel mutuo od altra operazione di indebitamento;
- 2) la spesa finanziata era rappresentata da partecipazioni azionarie, investimenti finanziabili ai sensi dell'articolo 3, comma 18, lettera f), della legge n. 350/2003 e che tale conferimento non era diretto a finanziare perdite, divieto espressamente previsto dal comma 19 del sopra citato articolo;
- 3) i bilanci d'esercizio del 2017 di Fi.L.S.E. ed I.R.E non presentavano una perdita d'esercizio.

Con deliberazione di Giunta regionale del 30 aprile 2019, n. 345, la Regione ha dato attuazione alla seconda fase di questa complessa operazione di aggregazione prevedendo la cessione del 100% delle azioni di I.P.S. ad I.R.E e l'autorizzazione a Fi.L.S.E ad approvare l'aumento di capitale della società I.R.E sia nell'assemblea di coordinamento dei soci, sia in quella convocata per il giorno 2 maggio 2019.

A seguito di specifica istanza istruttoria del Magistrato relatore, è stato appurato che, in sede di assemblea straordinaria del 2 maggio 2019 è stato deliberato

l'aumento di capitale a titolo oneroso da euro 1.472.972,00 ad euro 1.528.995,00 e, quindi, per euro 56.023,00 riservato ai soci I.P.S. e finalizzato al cambio di azioni I.P.S./I.R.E.

L'operazione, dunque, si è giuridicamente perfezionata nel 2019, interessando il bilancio pubblico nel 2018, con la contrazione del mutuo da parte della Regione e il trasferimento delle risorse a Fi.L.S.E, **e nel 2019** incidendo solo sui bilanci delle società partecipate direttamente ed indirettamente dalla Regione - nel 2018 si è solo perfezionata la cessione del ramo d'azienda da I.P.S. a I.R.E -.

2.2) SULL'INTENTO ELUSIVO DELL'OPERAZIONE DI AGGREGAZIONE E SULL'ELUSIONE DEL DELL'ARTICOLO 119, COMMA 6, DELLA COSTITUZIONE.

La società I.P.S ha registrato perdite **nel corso degli ultimi cinque anni** per un importo complessivo di euro 1.102.908 ed in particolare: euro 353.597 nel 2014, 310.444 nel 2015, ad euro 198.166 nel 2016, ad euro 223.402 nel 2017 e ad euro 16.939 nel 2018.

Il patrimonio netto, al 31.12.2018 è ancora positivo per un importo pari ad euro 110.309,00.

Dalla nota integrativa relativa al bilancio 2018 della società I.P.S si legge che: *“L'esercizio 2018, di cui si sono riassunti i principali elementi, è stato caratterizzato dall'ultimazione della prima fase del processo di aggregazione tra IRE e IPS a cui seguirà, nel corso del primo semestre 2019, l'ultimazione della seconda fase con il conferimento, da parte degli azionisti di IPS delle loro azioni a IRE”. La cessione del ramo tecnico di azienda, di cui alla “prima fase” dell'aggregazione, ha determinato il passaggio a I.R.E. dell'interessa dei dipendenti di I.P.S. e consentirà la prosecuzione delle attività precedentemente avviate da I.P.S. Il saldo negativo della cessione del ramo d'azienda è di euro 1.281.585 (debiti v/I.R.E.) e la risultante di poste attive per euro 1.120.967 e poste passive per euro 2.402.552”.*

Le componenti del saldo negativo sono riportate nel seguente prospetto:

Immobilizzazioni immateriali	5
Immobilizzazioni materiali	174.010
Rimanenze	894.307
Crediti	49.943
Risconti attivi	2.701
Totale attivo	1.120.966
Fondi per rischi e oneri	5.185
Fondo TFR	183.232

Debiti	2.103.654
Risconti passivi	110.481
Totale passivo	2.402.552

Sempre dalla nota integrativa della società I.P.S. si legge che: *“Nella contabilità della società la descritta operazione di cessione ha trovato rilevanza nella data di efficacia del 1° dicembre 2018. Le voci contabili rappresentative delle componenti del complesso aziendale traslato hanno lasciato il posto ad una unica posta patrimoniale di debito, di entità pari, quindi, a euro 1.281.585,30, atta ad esprimere l'obbligazione a carico di I.P.S. di versare al cessionario una somma di denaro corrispondente all'eccedenza algebrica delle passività trasferite sulle attività trasferite”*.

Nel contratto di cessione del ramo d'azienda del 12 novembre 2018 la clausola 4.2.6 prevede che: *“la parte cessionaria espressamente accetta che le obbligazioni di pagamento assunte dalla parte cedente ai sensi del presente paragrafo 4.2 (regolazione del saldo algebrico del ramo d'azienda, n.d.r.) sono obbligazioni ad esigibilità limitata, circoscritte ai fondi disponibili che potranno essere utilizzati per i pagamenti in conformità a quanto sopra previsto (...) qualora i fondi disponibili siano di volta in volta insufficienti per pagare la somma complessivamente dovuta alla parte cessionaria ad una qualsiasi scadenza semestrale, l'eventuale eccedenza non sarà esigibile a quella data, ma diverrà esigibile alle successive scadenze semestrali, se e nella misura in cui i fondi disponibili possano essere utilizzati a tali successive date per dette finalità”*.

In buona sostanza, con questa clausola le parti hanno subordinato l'esigibilità del credito da parte di I.R.E. alla condizione che I.P.S. disponga, alla scadenza, delle somme necessarie a far fronte al debito rinviando, in assenza di disponibilità da parte di I.P.S., sine die l'adempimento dell'obbligazione.

Come ben rappresentato nella relazione, la difficile situazione economico-finanziaria di I.P.S. deriva dall'operazione *“Parco Doria”* volta alla riqualificazione dell'area dell'ex parco ferroviario Doria ed alla realizzazione di compendi immobiliari destinati alla vendita.

Al 31.12.2018, al momento dell'aggregazione, rimanevano lotti da collocare sul mercato per un importo di euro 8,57 milioni e residuava un debito di 6,83 milioni di euro da restituire in linea capitale.

Operazione, ormai, finanziariamente non più sostenibile.

2.3) SULL'OPERAZIONE DI AGGREGAZIONE.

La complessa operazione di aggregazione posta in essere dalla Regione è palesemente elusiva.

In linea generale si può affermare che una rilevanza pratica riguarda il problema della ragionevolezza economica nel conferimento di azienda.

Infatti, nelle riorganizzazioni d'impresa è frequente il conferimento di rami aziendali in società controllate o in società appositamente create (NewCo), con plurime finalità.

L'operazione può consentire una strategia industriale maggiormente *core business*, può permettere il conferimento di un marchio di cui è più efficiente la gestione diretta da parte di una struttura organizzativa dedicata, così come può favorire una specifica strategia finanziaria; ad esempio conferendo in una società veicolo gli immobili per gestire le garanzie dei finanziamenti intragruppo, e così via.

Ma l'operazione può celare obiettivi estranei a finalità economiche ragionevoli: ad esempio la mera rivalutazione di cespiti per migliorare la situazione economica del bilancio, traslazioni preferenziali di debiti, riduzioni di garanzie patrimoniali per apparenti coperture di perdite e così via.

Essenziale, quindi, è che le operazioni corrispondano ad un disegno economico riconoscibile ed attendibile e non si configurino, quindi, come mero artificio per finalità indebite in quanto operazioni prive di ragionevolezza economica.

Ed è ciò che è accaduto nell'operazione di aggregazione di I.P.S. ad I.R.E.

Innanzitutto, l'articolo 26, comma 8, della legge regionale n. 33/2016, pone, come finalità dell'aggregazione, quella di rafforzare il ruolo di centrale di committenza di I.R.E.

Con la deliberazione n. 510, del 5 luglio 2017, la Giunta regionale conferisce mandato a Fi.L.S.E. al fine di avviare la procedura **di fusione** delle due società, ed in particolare di I.P.S. in I.R.E. nella piena consapevolezza che una sola quota del debito contratto da I.P.S. per l'operazione di "Parco Doria" è **superiore** al patrimonio netto della società stessa - si tenga presente che, alla data del 31.12.2016 il debito per mutui iscritto in bilancio da I.P.S. era pari ad euro 8.331.964 - e, quindi, della potenziale rischiosità dell'operazione.

Tanto è vero che, nella medesima deliberazione, la Giunta precisa che l'operazione di cui all'articolo 2501 del codice civile dovrà avvenire annullando il

rischio finanziario per I.R.E. e, nel caso in cui ciò non fosse possibile, il ramo immobiliare delle attività di I.P.S. potrà essere escluso dall'operazione.

Della potenziale rischiosità della fusione per incorporazione di I.P.S. in I.R.E. ne è ben consapevole la stessa società, tanto è vero che la stessa, con determina dirigenziale di aggiudicazione del 5 maggio 2018 (pubblicata in Amministrazione Trasparente), affida un incarico per l'assistenza legale e societaria per l'attuazione dell'operazione di aggregazione precisando che:

- 1) *“a seguito delle valutazioni preliminari sono state escluse operazioni (quali la fusione) dalle quali deriverebbe la responsabilità patrimoniale di I.R.E. per il rimborso del mutuo ipotecario ottenuto da I.P.S. per l'operazione immobiliare realizzata da quest'ultima a Savona presso l'ex Parco Ferroviario Doria;*
- 2) *è stato, pertanto, ipotizzato, di articolare l'aggregazione tra I.R.E. con I.P.S. in due fasi distinte, la prima fase consistente nel trasferimento da I.P.S. ad I.R.E. del solo ramo d'azienda relativo alle attività tecniche (con esclusione delle attività e passività immobiliari) e la seconda fase consistente nel conferimento dei soci di I.P.S. ad I.R.E. delle azioni rappresentanti il 100% del capitale di I.P.S. (titolare del solo ramo d'azienda immobiliare)”.*

Quindi, piena consapevolezza da parte di tutti gli interlocutori - amministratori regionali e societari - che non si sarebbe potuto procedere alla fusione per incorporazione per l'ovvia conseguenza che I.R.E. di fronte ai creditori, avrebbe risposto di tutti i debiti, compreso quello ipotecario più volte citato.

E piena consapevolezza di dover trovare - qualunque essa sia, a prescindere dalla convenienza economica dell'operazione - una strada alternativa alla fusione.

Tanto è vero che con la deliberazione n. 899, del 31 ottobre 2018, la Giunta regionale prende in considerazione esclusivamente la ricapitalizzazione di I.R.E. autorizzando Fi.L.S.E. a sottoscrivere l'aumento di capitale, già deliberato in data 25 ottobre, **senza far riferimento all'operazione di aggregazione che di lì a poco avrebbe concluso la prima fase** (il contratto di cessione d'azienda è del 12 novembre 2018, con decorrenza degli effetti giuridici dal 1° dicembre 2018).

Quindi, in via definitiva, l'operazione posta in essere dalla Regione è palesemente elusiva in quanto non tiene conto del criterio della ragionevolezza economica dell'operazione posto che: da un lato il debito di I.P.S. nei confronti di I.R.E. e pari alla differenza tra l'attivo ed il passivo conferito, sarà onorato se e quando I.P.S. avrà la disponibilità economica per farvi fronte e dall'altro lato non esiste, agli atti, la redazione di un piano di risanamento della società che giustifichi *ex ante* la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione, mentre, nel frattempo, i dipendenti di I.P.S. sono, dal 1° dicembre 2018, transitati nell'organico di I.R.E.

2.4) SULL'ELUSIONE DEL DIVIETO DI CUI ALL'ARTICOLO 119, COMMA 6, DELLA COSTITUZIONE E SULLA VIOLAZIONE.

La Regione, per porre in essere questa operazione, ha fatto ricorso ad un'operazione di indebitamento prevista nell'articolo 26 della legge regionale 7 agosto 2018, n. 15, per un importo di euro 1.100.000,00, titolo VI, tipologia 300, cap. 4000, e nella parte spesa, per un equivalente importo, ha iscritto, al Titolo III, l'acquisizione di partecipazioni e conferimenti di capitale - missione 1, programma 03, macroaggregato 301 "Acquisizioni di attività finanziarie", cap. 9774.

La stessa disposizione inserisce all'art 4, comma 11, l.r. 34/2016, relativa al Fondo Strategico Regionale, la lettera h bis).

A seguito di tale modifica aggiuntiva, le risorse del Fondo Strategico possono essere utilizzate, tra l'altro, nel settore delle "operazioni di ricapitalizzazione di società *in house* della Regione, a partecipazione diretta o indiretta, operanti nel settore delle opere pubbliche".

Sulla concreta destinazione delle somme rinvenienti dal debito contratto dalla Regione - derivanti da un'apertura di credito di 23 milioni di euro contratta in data 27 dicembre 2017 con l'Istituto Intesa San Paolo - occorre osservare quanto segue.

Con la deliberazione n. 828 del 12 ottobre 2018 la Giunta regionale definisce le linee di attuazione del predetto aumento di capitale e scandisce le modalità dell'aggregazione I.P.S./I.R.E.

Dalla sopra citata deliberazione emerge, in modo inequivocabile, il collegamento sostanziale e cronologico delle due operazioni, quella di aumento di capitale e quella di aggregazione, tenuto conto che "la stipula dell'atto notarile di cessione del ramo d'azienda di I.P.S." dovrà avvenire "successivamente alla sottoscrizione da parte di Fi.L.S.E. dell'aumento di capitale di I.R.E. di euro 1,1 milioni di euro, con contestuale versamento del 25% di tale somma, come previsto dall'articolo 2439, comma 1, del codice civile".

Che, poi, la somma presa a prestito dalla Regione fosse, principalmente se non esclusivamente, destinata al pagamento dei debiti dell'anomalo conferimento d'azienda si rinviene nel fatto l'organo di amministrazione di I.R.E. chiedeva l'immediata liquidazione dell'impegno per l'intero importo dell'aumento di capitale di euro 1,1 milioni e non limitato al 25% così come previsto dall'articolo 2439, comma 1, del codice civile.

Questa impellente necessità è stata, surrettiziamente, giustificata da generiche “esigenze aziendali” di I.R.E.

Infatti, a seguito di espressa richiesta istruttoria della Sezione, risulta che, alla data del 31.12.2019, I.R.E. ha proceduto a pagamenti per un importo di euro 1,1 milioni - esattamente 1.082.000,00 - ossia proprio identico alla somma derivante dall'aumento di capitale, sottoscritto da Fi.L.S.E e finanziato da una *tranche* del contratto di apertura di credito sottoscritto, in data 27 dicembre 2017, dalla Regione con l'Istituto Intesa San Paolo.

In altre parole, l'indebitamento della Regione, concretamente, dal punto di vista sostanziale, ha finanziato il pagamento dei debiti, di natura corrente, di I.P.S. nei confronti di soggetti terzi.

Dall'anomalo conferimento d'azienda risulta, contabilmente, un totale di passività pari ad euro 2.402.552,00, di cui euro debiti per un importo di euro 2.103.654,11, di cui 790.143,50 sono stati pagati da I.R.E. entro il 31.12.2018 ed euro 291.877,89 sono stati pagati nel 2019.

In particolare, nel 2018 sono stati pagati i seguenti importi e per le seguenti passività:

- a) euro 98.764,41 per ritenute su redditi di lavoro dipendente non precedentemente versati;
 - b) euro 34.477,57 per ritenute su redditi di lavoro autonomo non precedentemente versate;
 - c) euro 204.033,31 per versamenti IVA;
 - d) euro 80.000,00 per un mutuo contratto con CARIGE definitivamente estinto;
 - e) euro 40.158,14 per debiti verso fornitori;
 - f) euro 26.806,00 per fatture da ricevere;
 - g) euro 296.276,17 per anticipi corrisposti dai clienti;
 - h) euro 120.335,14 ad estinzione degli anticipi corrisposti dal Ministero per il Patto Territoriale di riferimento;
 - i) euro 453.864,78 ad estinzione degli anticipi corrisposti dal Ministero per il Patto Territoriale di riferimento;
 - j) euro 9.267,29 per debiti vari;
 - k) euro 450,61 per ritenute imposte sostitutive;
- per un totale, al netto degli anticipi corrisposti dal Ministero, di euro 790.143,50.

Nel 2019 sono stati effettuati i seguenti pagamenti:

- a) euro 4.614,24 per ritenute su redditi di lavoro dipendente non precedentemente versati;
- b) euro 81.136,56 per versamenti IVA;

- c) euro 59.754,45 per debiti verso fornitori;
 - d) euro 116.794,52 per fatture da ricevere;
 - e) euro 14.476,18 per debiti vari;
 - f) euro 44,36 per ritenute imposte sostitutive;
 - g) euro 57,58 per debiti nei confronti dell'INAIL;
 - h) euro 15.000,00 per debiti nei confronti dei dipendenti
- per un totale complessivo di pagamenti pari ad euro 291.877,89.

Ottenuti questi pagamenti, I.P.S. - così come risulta dall'istruttoria fatta sul punto dalla Sezione - alla data del 31.12.2019 ha potuto restituire una quota del capitale mutuato complessivamente superiore a quanto previsto dai piani di ammortamento originari e, grazie a questi pagamenti, la società è tornata in bonis.

Da tutto quanto sopra precisato, si evince, plasticamente, che la Regione, attraverso un abuso dello strumento societario, un abuso della personalità giuridica, ha finanziato, attraverso l'indebitamento, spese di natura corrente.

Senza contare che, per buona parte di questi debiti, probabilmente risalenti, saranno state conteggiati interessi e sanzioni.

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

2.5) SULL'AIUTO DI STATO.

Questa operazione, al di là della rilevanza sotto il profilo costituzionale per la palese elusione del divieto di indebitamento per finanziare spese correnti, **rileva anche per l'ordinamento comunitario.**

Occorre fare, tuttavia, due doverose premesse.

2.6) SULL'AGGREGAZIONE SOCIETARIA I.R.E./I.P.S. QUALE AIUTO DI STATO

L'operazione di aggregazione societaria, così come congegnata dalla Regione, a parere di questa Procura, **evidenzia un aiuto di Stato non consentito** a mente degli articoli 107 e 108 del TFUE.

Al riguardo, giova preliminarmente rammentare che l'art. 107 TFUE vieta, in linea di principio – dichiarandoli «*incompatibili con il mercato interno*» – «*gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma*» (formula che abbraccia pacificamente anche gli aiuti provenienti da amministrazioni pubbliche non centrali, quali Regioni o altri enti territoriali) «*che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*», «*nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri*».

Il divieto non è, tuttavia, assoluto e incondizionato.

Lo stesso art. 107 TFUE prevede, infatti, una serie di deroghe, distinguendole in due categorie: da un lato, le ipotesi di compatibilità “*di pieno diritto*”, ricorrendo le quali la Commissione non ha poteri discrezionali in merito (paragrafo 2), dall'altro, i casi di aiuti “*potenzialmente compatibili*”, i quali possono essere autorizzati all'esito di una valutazione discrezionale delle istituzioni europee (paragrafo 3).

Il successivo art. 108 TFUE prefigura una rigorosa procedura di controllo sulla compatibilità degli aiuti con la disciplina del Trattato, che vede come protagonista la Commissione e che si svolge con modalità diverse, secondo che si tratti di aiuti già esistenti, ovvero di aiuti nuovi (nozione che abbraccia anche le modifiche di aiuti esistenti).

Ai fini della definizione della nozione di aiuto di Stato, la Commissione e la Corte di Giustizia hanno elaborato un sistema di analisi che si fonda sul presupposto che, ai fini di verificare la sussistenza di un aiuto, occorre dar luogo ad una serie di valutazioni.

2.7) IL TRASFERIMENTO DI RISORSE STATALI.

L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, nel dichiarare l'incompatibilità degli aiuti, fa riferimento sia a quelli “*concessi dagli Stati*”, sia a quelli concessi “*mediante risorse statali*”.

La Corte di Giustizia, nella sentenza 17 marzo 1993, *Sloman Neptun*, Cause riunite C-72/91 e C-73/91, ha chiarito che la distinzione tra queste due ipotesi è “*intesa a ricomprendere nella nozione di aiuto non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati*”.

Dunque, affinché sussista un aiuto non è necessario che esso sia accordato direttamente dallo Stato, ma anche agevolazioni erogate da enti pubblici territoriali (CGUE 14 ottobre 1987, Germania c. Commissione, causa 284/84) ovvero da enti pubblici economici o da società controllate dallo Stato (CGUE sentenza 21 marzo 1991, Italia c. Commissione, causa C-303/88 e causa C-305/89, relative ad aiuti concessi dalle società partecipate ENI ed IRI) ovvero ancora da enti incaricati dalla legge di gestire fondi provenienti da depositi obbligatori pubblici e privati (CGUE sentenza 12 dicembre 1996, Air France c. Commissione, causa T-358/94).

Peraltro, deve essere precisato che, recentemente, la Corte di Giustizia Europea, con sentenza del 19 dicembre 2019, in causa C-385/18, Arriva Italia S.r.l., ha stabilito che anche il trasferimento di un'intera partecipazione detenuta dallo Stato in una società in crisi finanziaria ad altra società partecipata, accompagnata dall'obbligo di quest'ultima di rimuovere lo squilibrio patrimoniale, costituisce aiuto di Stato.

Orbene, nel caso in concreto esaminato, non vi è dubbio che **la cessione del ramo d'azienda ed il successivo conferimento delle azioni I.R.E. ai soci di I.P.S. ha avuto l'esito finale di trasferire la partecipazione di una società in crisi in altra società in bonis, la quale, acquisendo un credito il cui pagamento è subordinato alla presenza di fondi residui e versando come corrispettivo della cessione 1 euro, ha assunto sostanzialmente l'onere di rimozione dello squilibrio.**

2.8) SELETTIVITA' O SPECIFICITA' DELL'AIUTO/INCENTIVO.

Affinché sussista un aiuto compatibile è necessario che l'incentivo riguardi **misure di cui beneficiano tutte le imprese**, indipendentemente dal settore di attività in cui operano dalla regione in cui sono installate (CGUE sentenza 30 novembre 1993, Kirsammer-Hack, causa C-189-91).

Nel caso in questione l'aiuto è, fuor di ogni ragionevole dubbio, selettivo e, quindi, incompatibile con il mercato europeo.

2.9) VANTAGGIO ECONOMICO PER L'IMPRESA BENEFICIARIA DERIVANTE DALLA MISURA PUBBLICA CHE SI SOSPETTA ESSERE UN AIUTO.

Siccome l'aiuto di Stato deve concedere un vantaggio selettivo al beneficiario, seguendo gli insegnamenti della Commissione e della Corte di Giustizia, occorre valutare **se la stessa misura sarebbe stata adottata, nelle medesime condizioni di**

mercato, da un investitore privato nella situazione la più analoga possibile a quella dello Stato (Market Economy Investor Principle).

In altre parole, è necessario valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili che opera alle normali condizioni di un'economia di mercato avrebbe realizzato l'investimento in questione (Comunicazione 2016/C 262/01 della Commissione sulla nozione di aiuto di stato).

Nella sentenza 10 luglio 1986, Belgio c. Commissione, causa 40-85, la Corte di Giustizia ha avuto modo di precisare *“onde accertare se un aumento di capitale abbia l'aiuto statale è opportuno applicare il criterio indicato nella decisione della Commissione che si basa sulle possibilità per l'impresa di procurarsi le somme in questione sul mercato privato; nell'ipotesi dell'impresa la quasi totalità del cui capitale sociale sia nelle mani delle pubbliche autorità, si deve in particolare valutare se, **in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibile**, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, **avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere**”* .

Nel caso in questione, attraverso risorse pubbliche si è determinato il trasferimento di un ramo di azienda a saldo algebrico negativo a carico di società in house con contestuale attribuzione di un credito pari a tale saldo a vantaggio del cessionario, credito privo di qualunque garanzia e, al contrario, subordinato nel soddisfacimento a tutti gli altri debiti gravanti sulla cessionaria e non risulta essere stata effettuata alcuna valutazione ex ante - v. a tal fine, CGUE sentenza 23 novembre 2017, C-472/15 P SACE) - della redditività dell'investimento.

Sul risparmio di costi, così come rappresentato dalla Regione, si ha motivo di dubitare, posto che, più che risparmio di costi, vi è stata una **traslazione di debiti da I.P.S. ad I.R.E, debiti ai quali la società ha potuto far fronte grazie all'aumento del capitale sociale finanziato dalla Regione stessa attraverso l'operazione di indebitamento.**

Nessun operatore economico privato razionale avrebbe posto in essere un'operazione del genere, solo che si consideri il costo derivante dall'approvvigionamento delle risorse per procedere all'aumento di capitale - pari al tasso medio rinvenibile sui principali mercati finanziari - e quello derivante dal tempo occorrente per rientrare dal capitale investito - *sine die*, **posto che la I.P.S. onorerà il proprio debito quando e se avrà la disponibilità -**

Con questi presupposti l'operazione è completamente priva di ragionevolezza economica ed è volta, esclusivamente, a far gravare sulla collettività il costo derivante dal salvataggio di una società in stato di insolvenza.

2.10) L'INCIDENZA O IL PREGIUDIZIO AGLI SCAMBI.

Lo stesso articolo 107 del TFUE precisa che sono incompatibili con il mercato comune non tutti gli aiuti, ma solo quelli che *“falsino o minaccino di falsare la concorrenza”*.

In particolare, reca pregiudizio alla concorrenza un aiuto che provochi il rafforzamento della posizione dell'impresa beneficiaria rispetto ai suoi concorrenti, nel senso di evitare o di ridurre costi che i concorrenti devono sopportare.

La giurisprudenza della Corte ha precisato come uno stanziamento di fondi che consenta ad un'impresa versante in gravi difficoltà finanziarie di continuare a essere presente sul mercato, è, in linea di principio, idoneo a falsare le condizioni di concorrenza ovvero *“il rafforzamento della posizione dominante che l'impresa può ottenere dall'incentivo può determinare maggiori difficoltà di penetrazione sul mercato nazionale da parte di imprese di altri Stati membri”* (CGUE sentenza 13 luglio 1988, Francia c. Commissione, causa 102/87).

Infatti, un'impresa, come I.P.S., operante prevalentemente nel campo immobiliare, a fronte di un investimento - come quello dell'ex Parco Doria - con un ritorno di cassa così basso e a fronte di una difficile situazione del mercato immobiliare, avrebbe dovuto fare ricorso, quanto meno, ad una delle procedure concorsuali alternative al fallimento - oggi liquidazione giudiziale ex D. Lgs n. 14/2019 -.

2.11) LEGITTIMAZIONE DELLA SEZIONE A SOLLEVARE LA QUESTIONE PREGIUDIZIALE COMUNITARIA.

In via preliminare, occorre verificare se la Sezione di controllo, in sede di giudizio di parificazione, ex articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, **sia, secondo l'ordinamento comunitario, organo giurisdizionale - articolo 267, paragrafo 2, del TFUE -.**

Secondo l'orientamento consolidato della Corte di Giustizia i criteri che occorre valutare affinché l'organo che effettua il rinvio pregiudiziale sia o meno una giurisdizione sono i seguenti: 1) l'origine legale dell'organo; 2) il suo carattere permanente; 3) l'obbligatorietà della sua giurisdizione; 4) la natura contraddittoria del procedimento; 5) il fatto che l'organo applichi norme giuridiche; 6) che sia

indipendente - v. a tal fine CGE sent. Causa C-54/96, Dorsh Consult; sent. C-69 e 79/96 Garofalo c. Ministero della Sanità -.

Ritiene, la Procura che quando la Sezione si pronunci in sede di giudizio di parificazione possieda tutti i requisiti per essere considerata organo giurisdizionale secondo le norme del diritto dell'Unione Europea (v., ma in caso di controllo sulla gestione ordinanze del 26 novembre 1999, ANAS C -192/98 e del 26 novembre 1999, RAI C-440/98; ma in sede giurisdizionale ordinanza C-482/10).

Sulla base di quanto affermato dalla Corte di Giustizia nelle ordinanze sopra indicate e nell'ambito delle quali il Giudice comunitario ritenne che la Corte dei conti, **in sede di controllo successivo sulla gestione non svolge funzioni giurisdizionali in quanto si tratterebbe di una funzione di valutazione e di controllo dei risultati dell'attività amministrativa**, si ritiene che, in sede di giudizio di parificazione ed in particolare nella fase di decisione, **la Sezione svolge un'attività giurisdizionale.**

Infatti, l'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012, poco sopra citato, rinvia, quanto al procedimento del giudizio di parificazione anche in sede regionale a quanto disposto dagli articoli 39, 40 e 41 del RD 12 luglio 1934, n. 1214.

L'articolo 39, comma 1, la Corte dei conti dispone che *"La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio"*.

In questo giudizio, quindi, dal quale poi scaturirà la decisione di parificazione, la Sezione è tenuta a verificare, sia per le spese che per le entrate, la conformità delle stesse alle leggi dello Stato, ovvero della Regione se il giudizio se svolge in sede regionale.

Quindi, la funzione svolta è **tipicamente giurisdizionale**, diversamente da quanto previsto se a pronunciarsi fosse la Sezione in sede di controllo successivo sulla gestione - v. articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 -.

Sicchè, sia per le entrate che per le spese la verifica della Sezione, e la partecipazione della Procura, danno vita al giudizio di parificazione **nelle forme "della sua giurisdizione contenziosa"** - articolo 40 del RD n. 1214/1934 -; la verifica è effettuata sulla conformità delle stesse alle leggi dello Stato e della Regione, ma ancor prima sulla conformità, ex articolo 117, comma 1, alle norme ed ai vincoli del diritto comunitario.

Quindi, è necessario, nel caso in esame, in virtù del **noto principio di primazia del diritto comunitario**, il quale sancisce il valore superiore del diritto europeo rispetto ai diritti nazionali degli Stati membri - v. ex plurimis CGUE sent. Costa c. ENEL ECR 585 (6/64) - obbligando qualunque autorità dello Stato, compresi i

giudici, **in caso di contrasto a disapplicare la norma interna ovvero, in caso di dubbio, a sospendere immediatamente l'applicazione della norma** in questione fino al momento in cui si pronuncia in esito alla soluzione fornita dalla Corte.

Nell'esercizio 2019 la Regione ha costituito un fondo rischi e oneri dell'importo di euro 1.100.000, alla luce delle osservazioni espresse dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2018 (deliberazione n. 67/2019/PARI), sul trasferimento in conto capitale attribuito a FILSE spa al fine di procedere alla ricapitalizzazione di IRE spa ed all'accorpamento, in quest'ultima, della società IPS spa.

Con nota del 17.07.2020, prot. N. FG /2020/228600, il Segretario Generale della Giunta Regionale comunicava che in pari data Fi.L.SE provvedeva a versare alla Regione stessa l'importo di euro 1.100.000,00 a titolo di restituzione di somme destinate alla sottoscrizione dell'aumento del capitale sociale IRE s.p.a.

2.12) SUL RINVIO PREGIUDIZIALE.

È ben noto un altro principio fondamentale del diritto comunitario che deve essere applicato in questo giudizio di parifica, **ossia che la competenza a statuire sulla legittimità di un aiuto di Stato sia esclusivamente della Commissione Europea.**

In base alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione, **con la conseguenza che ai giudici nazionali non è consentito pronunciarsi sul punto** (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 26 ottobre 2016, in causa C590/14P, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE; sentenza 15 settembre 2016, in causa C574/14, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA; sentenza 19 marzo 2015, in causa C672/13, OTP Bank Nyrt).

Nell'attuazione del sistema del controllo degli aiuti, ai giudici nazionali spetta un ruolo complementare.

Ed in tal senso *“Ad essi compete, in specie, la salvaguardia, fino alla decisione definitiva della Commissione, dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di notifica preventiva della misura alla Commissione da parte degli Stati membri, previsto dall'art. 108, paragrafo 3, TFUE. A tal fine, i giudici nazionali possono interpretare e applicare la nozione di «aiuto di Stato» per valutare se un provvedimento adottato senza seguire il procedimento di controllo preventivo debba esservi o meno soggetto, salva restando, in caso di dubbio, la possibilità di chiedere chiarimenti alla Commissione o, in alternativa, di sottoporre la questione in via pregiudiziale alla Corte di giustizia (facoltà, quest'ultima, che diviene un obbligo ove si tratti di giudice di ultima istanza, ai sensi dell'art. 267, paragrafo 3, TFUE). Inoltre, spetta ai giudici*

nazionali trarre tutte le conseguenze della violazione del citato art. 108, paragrafo 3, TFUE, sia per quanto riguarda la validità degli atti che comportano l'attuazione delle misure di aiuto, sia per quanto attiene al recupero degli aiuti concessi in violazione di tale norma" (Corte costituzionale n. 142/2018).

Quindi, dubitandosi del fatto che la somma corrisposta dalla Regione possa costituire aiuto di Stato ed in virtù del principio della primazia del diritto comunitario, la Procura ritiene che debba essere sospeso il giudizio e rimessa la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, anche perché, in caso di dubbio, in virtù di quanto previsto dai commi 3 e 3-bis dell'art. 2 legge n. 117 del 1988, come novellata dalla legge n.18 del 2015, nel regolare la responsabilità dello Stato per i danni causati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, è inclusa, tra le ipotesi di colpa grave del giudice - peraltro, anche non di ultima istanza - la manifesta violazione del diritto dell'Unione europea, da determinare tenendo conto dell'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia.

Dovendosi approvare in sede di giudizio di parifica il risultato di amministrazione che comprende tra i fondi accantonati la somma di euro 1.100.000,00, corrispondente al valore finanziario dell'operazione descritta, si rende necessario, dubitando della compatibilità dell'operazione stessa con gli articoli 107 e 108 del TFUE, **sospendere il giudizio** di parifica e **rimettere alla Corte di Giustizia** Europea, il seguente quesito di diritto: *"se, nelle circostanze di fatto e di diritto dinanzi richiamate, una misura consistente nello stanziamento per legge regionale di 1,1 mln di euro a favore della società Fi.L.SE, holding regionale, alle condizioni stabilite dalla legge regionale n. 33/2016 (art. 3, comma 8), e della legge regionale n. 15/2018 (articolo 26, comma 3) e il successivo trasferimento della somma stessa ad altro operatore economico il quale, a seguito dell'aumento del proprio capitale sociale, abbia contribuito -attraverso una complessa operazione consistente nell'acquisto di ramo di azienda di una società con patrimonio netto negativo al prezzo di 1 euro, con contestuale assunzione di responsabilità solidale nei confronti dei creditori della cedente ex art 2560 c.c. e pagamento dei creditori medesimi con risorse proprie - al mantenimento sul mercato della società cessionaria (con contestuale ingresso dei soci di questa nel capitale sociale della cedente) costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

In caso affermativo occorre stabilire se l'aiuto in questione sia comunque compatibile con il diritto dell'UE e quali siano le conseguenze della sua mancata notifica ai sensi dell'articolo 107 par. 3 del TFUE";

ovvero, **previa disapplicazione** della legge regionale n. 33/2016 (art. 3, comma 8), e della legge regionale n. 15/2018 (articolo 26, comma 3) che sia disposta la notificazione alla Commissione Europea ai sensi dell'art. 108, comma 3, del TFUE, Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

(codificazione), preambolo punto 5, al fine di valutare e decidere sul seguente quesito di diritto : *“se, nelle circostanze di fatto e di diritto dinanzi richiamate, una misura consistente nello stanziamento per legge regionale di 1,1 mln di euro a favore della società Fi.L.SE, holding regionale, alle condizioni stabilite dalla legge regionale n. 33/2016 (art. 3, comma 8), e della legge regionale n. 15/2018 (articolo 26, comma 3) e il successivo trasferimento della somma stessa ad altro operatore economico il quale, a seguito dell’aumento del proprio capitale sociale, abbia contribuito -attraverso una complessa operazione consistente nell’acquisto di ramo di azienda di una società con patrimonio netto negativo al prezzo di 1 euro, con contestuale assunzione di responsabilità solidale nei confronti dei creditori della cedente ex art 2560 c.c. e pagamento dei creditori medesimi con risorse proprie - al mantenimento sul mercato della società cessionaria (con contestuale ingresso dei soci di questa nel capitale sociale della cedente) costituisca aiuto di Stato ai sensi dell’art. 107 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.*

In caso affermativo se l’aiuto in questione sia comunque compatibile con il diritto dell’UE e quali siano le conseguenze della sua mancata notifica ai sensi dell’articolo 108 par. 3 del TFUE”.

2.13) SULL’OPERAZIONE SOCIETARIA RIGUARDANTE IL RILANCIO DELLA CICLOVIA - PASSAGGIO DELLA GESTIONE DALLA SOCIETA’ AREA 24 AD AMAIE ENERGIA E SERVIZI s.r.l..

Questa operazione risulta essere in divenire, ed è **stata ben descritta nella relazione della Sezione**, della quale si condividono le conclusioni.

Similmente a quanto è avvenuto con l’operazione di aggregazione in precedenza descritta, **non è stato predisposto un piano economico-finanziario dell’operazione**, ma, semplicemente, un prospetto riepilogativo dei costi e dei ricavi, riservandosi l’Amministratore unico della società AMAIE ENERGIA E SERVIZI s.r.l. di presentarlo solo a seguito dell’affidamento di servizi collaterali e connessi alla pista ciclabile/parco costiero della riviera di Ponente da parte dei comuni attraversati.

Su questo aspetto è doveroso rammentare che quando la PA decide di essere imprenditore - non essendo questa una scelta necessaria, ma un’alternativa al mercato e si veda a tal fine l’articolo 192 del D. Lgs n. 50/2016 - **ha il dovere di giustificare tale scelta sia sotto il profilo economico - business purpose - sia sotto il profilo giuridico** - v. articolo 1, comma 1, della legge n. 241/90 -.

La scelta priva di ragionevolezza economica incide anche sulla legittimità della stessa.

Motivi per cui, in sede di acquisizione di una partecipazione azionaria, non si può e, soprattutto, non ci si deve accontentare di un semplice prospetto di costi e ricavi, ma si rende necessaria la predisposizione ex ante di un piano

economico-finanziario che, valutata la congruità di tutti i fattori che concorrono a determinare l'equilibrio della gestione economica e la sostenibilità dell'investimento, possa consentirne una valutazione di convenienza economico-finanziaria [si veda a tal fine anche artt. 1, comma 2, 5, comma 1 e 20, comma 2 del TUP].

Questa valutazione, contestualmente al requisito di legittimità e di economicità della scelta, oltre a costituire la motivazione della scelta medesima, deve essere resa disponibile, **per il principio di pubblicità dei bilanci, in modo chiaro e comprensibile alla collettività affinché, la collettività stessa, abbia gli strumenti per valutare l'operato degli amministratori che, in tal senso, hanno deciso - Corte cost. sentenze n. 184/2016, n. 89/2017, n. 18/2019 -.**

Peraltro, in questa complessa operazione, sarebbe previsto, nuovamente, un ingresso nel capitale sociale di AMAIE della società finanziaria ligure Fi.L.S.E., similmente a quanto già avvenuto con l'operazione di aggregazione di I.P.S., e la cui liquidità verrebbe utilizzata per il pagamento dei debiti di AREA 24, precedente gestore ed attualmente in istato di insolvenza.

Si prende atto che, attraverso questa operazione, la Regione e tutte le altre PA coinvolte desiderino dar vita al cosiddetto "Parco Costiero", il quale costituirebbe struttura di altissima valenza turistica, ma, come precisato, ormai da consolidata giurisprudenza comunitaria, il soggetto pubblico, con l'acquisizione e il mantenimento di partecipazioni almeno di controllo in imprese, acquista a sua volta le vesti di "imprenditore" ed, in quanto tale, non solo ha l'obbligo di assicurare la trasparenza delle relazioni finanziarie con le medesime (v. dir. CE n. 2006/111), ma anche quello di agire **secondo le logiche dell'«imprenditore privato in un'economia di mercato» e dell'«imprenditore accorto», ponendo in essere investimenti redditizi, sia pur secondo una visione di ampio respiro** (v. C. giust. CE 14.9.1994, n. 42, C-42/93, Commissione CE c. Germania; C. giust. CE, 14.9.1994, C-278/92, C-279/92, C-280/92, Spagna c. Commissione CE)".

2.14) ULTERIORI CRITICITA'.

Desta forte preoccupazione, a parere di questa Procura, la non corretta applicazione, da parte delle società partecipate, della disciplina relativa alla trasparenza - articolo 2-bis, del D. Lgs n. 33/2013 e delibera ANAC n. 1134/2017 - trasparenza che deve riguardare tanto l'organizzazione quanto l'attività svolta.

Dall'esame fatto dalla Sezione, emerge che le società partecipate omettono, **praticamente quasi tutte, di pubblicare le modalità e i criteri di reclutamento del personale**, obbligo discendente dai commi 2 e 3 dell'articolo 19 del TUP i quali

prevedono che: *“Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.*

3. I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”

La Procura osserva che tale omissione oltre a costituire, di per sé, una violazione di legge, non garantisce, ai cittadini, parità di accesso alle procedure concorsuali e potrebbe favorire politiche assunzionali clientelari o, comunque, prestarsi a favorire soggetti che, per qualunque ragione, abbiano rapporti o conoscenza diretta di amministratori o dipendenti della società.

Secondariamente, oltre ovviamente ad invitare la Regione a porre rapidamente rimedio, questa Procura auspica anche una verifica da parte della Sezione della effettiva applicazione delle sanzioni ai soggetti responsabili, ed in particolare per quelle previste dall'articolo 47, comma 1-bis e dall'articolo 22, comma 4.

Altrettanto censurabile è la **mancata pubblicazione dei tempi di pagamento.**

La Sezione, solo a seguito di richiesta istruttoria, è riuscita a conoscere i relativi dati che, peraltro, presentano indici sicuramente non buoni.

Anche su questo aspetto, oltre a sollecitare la Regione a porre velocemente rimedio alla mancata pubblicazione, richiama l'attenzione della stessa affinché adotti misure organizzative tali da ridurre i tempi medi di pagamento, anche in considerazione della recente sentenza della Corte di Giustizia Grande Sezione, del 28 gennaio 2020, in causa C 122/18, di condanna per inadempimento dello Stato italiano, e della recente sentenza della Corte costituzionale n. 78/2020.

3) SULLA SPESA DEL PERSONALE.

Sulla spesa del personale la Procura, in via preliminare, apprezza il fatto che la Regione, contrariamente a quanto affermato in sede di giudizio di parificazione relativo all'anno 2018, con deliberazione della Giunta regionale n. 1112, del 17 dicembre 2019, **ha determinato di procedere al recupero di euro 1.044.909,95 destinati alla vice dirigenza nel periodo 2010-2015**, ai sensi dell'articolo 4, del decreto-legge n.

16/2014, **seguendo in tal senso le indicazioni provenienti sia dalla Sezione, sia da questa Procura.**

È ben noto che l'obbligo del recupero deriva dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196/2018 con la quale il Giudice delle leggi, a seguito dell'ordinanza di rimessione n. 49/2017 del 5 ottobre 2017 della Sezione, ha dichiarato la illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. n. 117, c. 2, lett. l) e n. 81, c. 4, Cost., dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10, istitutiva del ruolo della vice-dirigenza regionale, nonché dell'art. 2, commi 2, limitatamente alle parole "*prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza*", 3 e 4 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42, concernente il conseguente incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale regionale operato per finanziare le suddette relative indennità di posizione e di risultato della categoria in questione, al di fuori della contrattazione nazionale ed in violazione della competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto concerne l'analisi effettuata dalla Sezione in merito alla valutazione del merito ed il miglioramento della qualità dei servizi attraverso la misurazione e la valutazione della *performance*, questa Procura osserva che, al di là del corretto adempimento formale da parte degli Uffici, **detta analisi fornisca dati che tendono a rappresentare una realtà comune a tutte le Pubbliche Amministrazioni.**

Obiettivi generici, poco differenziati, per lo più riferiti ad attività ordinarie e con un grado di raggiungimento compreso tra il 90 ed il 100 per cento e, quindi, poco significativi sotto il profilo della verifica dell'effettivo conseguimento di miglioramenti, sia dal punto di vista organizzativo, sia individuale.

Così come è stato fatto in merito alla analisi di due specifici obiettivi - quello relativo alla **raccolta differenziata** e quello relativo al **rischio idrogeologico** - si ritiene sia importante per la Sezione di procedere, anche nei prossimi anni, alla verifica di singoli obiettivi analizzandone sia l'aspetto, *ex ante*, di fissazione dei medesimi che, *ex post*, di verifica, anche avvalendosi dell'attività svolta dall'OIV, proprio al fine di accertare, in concreto, che cosa sia stato fatto ed i miglioramenti ottenuti dall'Amministrazione, soprattutto sotto il profilo dell'economicità dell'azione amministrativa tenuto conto che, a fronte di maggiori risorse assegnate e distribuite, deve corrispondere un maggiore *output*, ovvero un miglioramento nell'erogazione del servizio.

4) SULL'INDEBITAMENTO E SULLA SITUAZIONE FINANZIARIA DI ARTE GENOVA.

Su questi argomenti la Procura osserva quanto segue.

In merito all'evoluzione dell'indebitamento, si prende atto che la Regione ha rispettato i limiti di cui all'articolo del D. Lgs n. 118/2011 e che l'indebitamento complessivo, al 31.12.2019 ammonta complessivamente ad euro 795.538.697, di cui euro 233.315.462,00 rappresentano l'anticipazione di cassa ottenuta ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 35/2013 ed euro 361.250.000,00 costituiscono il valore nominale dei prestiti obbligazionari ancora in circolazione – si prende atto, altresì, che il suddetto valore è da intendersi al netto del prestito obbligazionario di 80.000.000,00 estinto il 18 novembre 2019 -.

Il saldo del differenziale dei flussi dei contratti derivati, pur essendo in riduzione rispetto al 2018, è ancora positivo per un importo di 28.874.749,00 per cui, tenendo conto del valore del mark to market al 31.12.2019, stimato dalla società Finance Active S.p.A. e pari ad euro 4.257.614,00, rappresentativo della rischiosità connessa al paniere di titoli relativi ai **sinking fund** presenti nei contratti derivati sottoscritti con Merrill Lynch, **risulta sicuramente congruo il valore dell'accantonamento al fondo rischi per un importo di euro 19.181.978,00.**

Questa Procura insiste, pur tuttavia, sul fatto che la somma di euro 8.000.000,00 stanziata alla missione 20, programma 20.003, titolo II (macroaggregato 235, capitolo 738) quale quota del capitale da restituire ai portatori il cui prestito obbligazionario scadrà nel 2034, oltre a trovare allocazione nel risultato di amministrazione alla voce "Fondo per l'ammortamento del debito contratto con rimborso del capitale in un'unica soluzione", debba essere anche versato nell'apposito conto vincolato n. 23732/90 finalizzato alla restituzione del capitale in un'unica soluzione alla scadenza del debito contratto.

E ciò per due ragioni.

La prima, banale quanto ovvia, **che l'accantonamento nel risultato di amministrazione è solo di carattere contabile e pur confluendo come economia di spesa nel risultato di amministrazione non garantisce che, ad una data scadenza, esista nella cassa un importo pari al valore del fondo medesimo.**

Ma la seconda, decisiva, ragione è che il DM 1° dicembre 2001, n. 389 all'articolo 2, comma 2, disponeva che *"Le somme accantonate nel fondo di ammortamento **potranno essere investite** esclusivamente in titoli obbligazionari di enti e amministrazioni pubbliche nonché di società a partecipazione pubblica di Stati appartenenti all'Unione europea"* e, quindi, **non si vede come possano essere investite somme che siano rappresentate dal denaro.**

E si badi bene che tale regolamento, pur essendo stato abrogato nel 2008, continua a regolare i rapporti sorti in vigenza dello stesso.

Motivo per cui, questa Procura, **ritiene necessario anche il versamento, nell'apposito conto vincolato, delle somme stanziare annualmente e fino al 2034 nella missione 20 programma 20.003, titolo II (macroaggregato 235, capitolo 738).**

Per quanto concerne, poi, la situazione finanziaria di ARTE Genova e derivante dalla operazione di cartolarizzazione immobiliare avvenuta nel 2011 si osserva quanto segue.

La suddetta operazione, da quando è stata conclusa, è stata sempre oggetto di particolare attenzione da parte di questa Procura.

L'operazione per la collettività, dal punto di vista economico, è stata onerosissima sol che si pensi all'elevatissimo costo/opportunità che hanno dovuto sostenere i cittadini a causa degli oneri accessori pagati da ARTE Genova sulla originaria apertura di credito ipotecaria contratta con CARIGE S.p.A. e che al 31.12.2019 ammontano complessivamente ad euro 28.657.573,86.

Queste somme - di cui buona parte sono state finanziate dalla Regione attraverso anomale anticipazioni di cassa concesse nel corso del tempo ad ARTE Genova - **non hanno arrecato alcuna utilità alla collettività e sono state definitivamente perdute.**

L'inutilità è tanto maggiore quanto lo è il fatto che il valore immobiliare residuo nel bilancio di ARTE è **pari alla metà del valore del debito nominale contratto con CARIGE**, pari ad euro 107 milioni e, quindi, **ad oggi, ARTE non sarebbe - e non è - in grado di onorare il proprio debito, ergo si trova in una situazione di insolvenza.**

E l'operazione scaricherà, nell'arco di poco tempo, sui cittadini l'ulteriore costo derivante dalla svalutazione immobiliare - pari a più di 40 milioni di euro - posto che il mutuo contratto è di natura ipotecaria e sarà, quindi, **necessario integrare la relativa garanzia.**

Davvero incomprensibili sono le ragioni per le quali ARTE Genova non abbia destinato il ricavato delle poche alienazioni effettuate a riduzione del debito, così come non possono essere condivise le scelte di permutare gli immobili cartolarizzati con immobili di altre PA.

Le permutate non realizzano la causa concreta dell'operazione di cartolarizzazione, posto che solo le vendite consentono di ridurre il debito contratto con l'istituto finanziatore.

La Procura suggerisce, laddove ritenuta dalla Sezione attività utile, di acquisire, nel prossimo giudizio di parificazione, almeno gli ultimi tre bilanci di ARTE Genova ed, anche avvalendosi degli indici di allerta di cui all'articolo 13,

comma 2, del Codice della crisi dell'impresa e dell'insolvenza, di valutare lo stato attuale dell'ente strumentale regionale in questione, sia sotto il profilo finanziario che economico-patrimoniale - D. Lgs n. 14/2019 -.

Dalla relazione si prende atto, oltre che della moratoria del debito fino al 2020, che CARIGE sta valutando anche l'ipotesi di cessione del credito vantato nei confronti di ARTE Genova, quale *non-performing loan*.

Il disastro economico di questa operazione si scaricherà, comunque, sulla collettività o attraverso il reperimento di ulteriori risorse pubbliche dal bilancio regionale ovvero sul bilancio di CARIGE.

La Regione con questa operazione, oltre ad aver eluso l'obbligo del divieto di indebitamento per spese correnti, posto che ha finanziato il disavanzo sanitario del 2011 con una cartolarizzazione, continua a non rappresentare nel proprio bilancio nel 2011, violando, palesemente e reiteratamente, il principio di trasparenza dei bilanci pubblici.

Solo seguendo tale modalità la Regione adempirebbe, sotto questo profilo, **al dovere di trasparenza dei bilanci pubblici.**

Ed in particolare, sul punto: *“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).

E ciò è tanto più vero in considerazione di quanto ha recentemente affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 4/2020: *“i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati”.*

5) SUL TRASPORTO PUBBLICO REGIONALE.

In relazione alla parte della relazione dedicata **al sistema del trasporto pubblico regionale ed al relativo finanziamento**, la Procura osserva quanto segue.

Si prende atto, e si valuta sicuramente come positivo, l'investimento di risorse pubbliche nel rinnovamento del parco degli autobus - tabella 18 - per un importo complessivo di euro 4.118.924,52 soprattutto per quanto concerne quelli che sono ad alimentazione ibrida e per quelli ad alimentazione elettrica - per questi ultimi, pur tuttavia, l'immissione in servizio è prevista per fine dell'anno 2020 -.

Sono, altresì, **da valutare positivamente gli investimenti nel rinnovamento del materiale rotabile**, investimenti realizzati attraverso l'acquisto di treni della tipologia Jazz, Pop e Rock, in quanto vanno a sostituire materiale rotabile con un'età media di circa 30 anni, se non maggiore.

In questo modo, attraverso la sostituzione di materiale rotabile datato con nuovo e più efficiente materiale rotabile, dovrebbe sensibilmente migliorare il servizio erogato alla collettività.

Ciò che, invece, desta perplessità, ed in parte preoccupazione, è lo stato di inutilizzazione delle risorse provenienti dal Ministero a seguito del crollo del viadotto del Polcevera - Ponte Morandi -.

Nella parte della relazione in cui sono partitamente indicati i capitoli di entrata e di spesa legati al sistema del trasporto regionale, si trova l'indicazione dei seguenti capitoli: capitolo 3155, avente ad oggetto, sinteticamente "Finanziamento dei servizi di trasporto aggiuntivi, per l'efficientamento e per l'integrazione tariffaria conseguenti al crollo del viadotto del Polcevera" **con uno stanziamento di euro 11.665.000,00, impegnato per l'intero importo e che non presenta alcuna liquidazione;** capitolo 3157, avente ad oggetto, sinteticamente: "Finanziamento dei primi interventi urgenti di protezione civile a seguito del crollo del viadotto del Polcevera" con uno stanziamento di euro 4.580.000,00, impegnato per l'intero importo e **che non presenta alcuna liquidazione;** capitolo 3156, avente ad oggetto, sinteticamente "Finanziamento dei servizi di trasporto aggiuntivi, per l'efficientamento e per l'integrazione tariffaria conseguenti al crollo del viadotto del Polcevera" con uno stanziamento di euro 11.835.000,00, interamente impegnato e **indica liquidazioni per un importo di euro 5.868.313,51, pari, quindi, al 50%;** capitolo 3158 avente ad oggetto, sinteticamente: "Finanziamento dei primi interventi urgenti di protezione civile a seguito del crollo del viadotto del Polcevera", con uno stanziamento di euro 120.000,00, **neppure impegnato.**

Orbene, questa Procura contabile non conosce le ragioni, anche in considerazione della gravità dell'evento e del pesantissimo impatto che lo stesso ha avuto sulla economia locale e su quella regionale, per le quali queste somme non siano state spese o, comunque, spese in misura minima.

6) SUL "NODO IRRISOLTO" DELLE CONCESSIONI DEMANIALI PER FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE.

Una criticità sulla quale si era già avvertito il bisogno di soffermarsi in sede di parifica del rendiconto generale della Regione **per l'anno 2018**, aveva preso l'abbrivio dalle pronunce della Corte costituzionale; ci si riferiva, l'anno scorso, alle note sentenze nn. 221/2018 e 1/2019, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi regionali del 2017 della Liguria riguardanti la *"Qualificazione e tutela dell'impresa balneare"* e la *"Disciplina delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative"*.

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

Queste sentenze non hanno introdotto una novità dal punto di vista dei contenuti giuridici.

Si tratta dell'ennesime pronunce del Giudice delle Leggi che si inseriscono in una lunga serie, ed in un solco in cui sia le Regioni che lo stesso Stato (**vedi l'articolo 1, comma 675, della legge 30 dicembre 2018, n. 145**) sono intervenuti sul regime della durata delle concessioni demaniali, **dettando discipline derogatorie ed in contrasto con la nota direttiva 2006/123/UE - direttiva Bolkestein¹.**

¹ La c.d. Direttiva servizi o *Bolkestein* è infatti diretta a tratteggiare una geometria normativa di riferimento volta a garantire la libera circolazione dei servizi nel mercato unico, eliminando gli ostacoli "alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri". Nello specifico la Bolkestein garantisce alle imprese di servizi di la possibilità di stabilirsi in paesi europei diversi da quello di appartenenza, come accade abitualmente, da tempo, per il mercato dei beni. E' evidente, sotto questo profilo, che l'ordinamento interno italiano, nazionale e regionale, in vario modo, ha previsto in favore degli operatori economici già stabilitisi sul territorio nazionale privilegi tali da dissuadere o da impedire l'accesso al mercato di nuovi operatori economici, ponendosi in reale e/o potenziale contrasto con la predetta Direttiva.

Non è mai sfuggito a questa Procura che la questione, anche per i gravi ritardi accumulati, è estremamente complessa e vede, nettamente distinti, da una parte gli obiettivi di salvaguardia ambientale e di accesso ad un bene pubblico da parte dei cittadini, dall'altra le richieste di garanzie economiche per i gestori concessionari; un intreccio di interessi confliggenti e di difficile composizione².

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

Tali valutazioni³ - diversamente da quanto dichiarato da alcuni rappresentanti della politica regionale - non erano di natura politica, ma esclusivamente giuridica, e avevano trovato espressione, in sede di parifica del rendiconto, per via dell'incidenza contabile sulle scritture del rendiconto stesso del prelievo regionale sulle concessioni demaniali, di cui si dirà nel prosieguo.

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

Le valutazioni critiche e le preoccupazioni manifestate da questa Procura, in punto di legalità dell'azione amministrativa, hanno trovato riscontro nelle

² Per rifuggire dalla tentazione, sempre purtroppo presente, di ritenere il problema in parola insolubile corre l'obbligo di segnalare che in alcuni Paesi europei la reazione alla direttiva Bolkestein è stata completamente diversa. La stampa nazionale è tornata, anche recentemente, sulla soluzione data alla questione dalla Francia che, con il "decret plage", nel lontano 2006, ha provocato il decadimento di storiche concessioni balneari ed ha imposto rigorosi limiti al rilascio delle nuove concessioni, assegnando poteri di controllo alle Prefetture e autorizzando, come è successo in noti lidi a Juan les Pins, l'abbattimento di strutture in arenili non in regola.

³ Questa Procura aveva ammonito: *"Il Consiglio regionale ligure, dimostra, cioè, una permeabilità sistematica ad interessi di parte che risultano incompatibili con le previsioni costituzionali e con i vincoli derivanti dall'appartenenza del Paese all'U.E."*. In particolare, tale conclusione era stata tratta nei fatti giuridici. Le leggi più recenti emanate dalla Regione Liguria sul sistema delle concessioni demaniali marittime non hanno mai superato indenni il sindacato della Consulta; basti un esame della serie di sentenze declaratorie di incostituzionalità che sono state pronunciate dalla Consulta ed aventi per oggetto la legislazione ligure in *subiecta* materia: n. 171/2013; n. 221/2018; n.1/2019.

valutazioni del Giudice amministrativo e del Giudice penale, come era stato ampiamente previsto.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza del 18.11.2019, n. 07874, riguardante il Comune di Santa Margherita ed afferente ad un giudizio di ottemperanza, ha avuto modo di affermare importanti principi, di seguito riportati per stralci: *“ Per quanto si è già ricordato, da ultimo detti principi sono stati riaffermati dalla Corte di Giustizia UE, nella sentenza Sez. V, 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, ad avviso della quale “L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati”*. 10. - *Da tale sentenza, si desume che la proroga ex lege delle concessioni demaniali aventi natura turistico-ricreativa non può essere generalizzata, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole della Unione europea sulla indizione delle gare... [omissis]... ne deriva che l'operatività delle proroghe disposte dal legislatore nazionale non può che essere esclusa in ossequio alla pronuncia del 2016 del giudice eurounitario, comportante la disapplicazione dell'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009 e dell'art. 34-duodecies, d.l. 179/2012, di talché la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento, come del resto la giurisprudenza nazionale ha in più occasioni già riconosciuto (cfr., per tutte e tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2019 n. 1368)...[omissis]... va ancora rammentato che la non applicazione della disposizione interna contrastante con l'ordinamento comunitario costituisce un potere-dovere, per il giudice, che opera anche d'ufficio (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2018 n. 1219 e, prima ancora, Corte Cass., 18 novembre 1995 n. 11934), al fine di assicurare la piena applicazione delle norme comunitarie, aventi un rango preminente rispetto a quelle dei singoli Stati membri. Infatti, la pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia crea l'obbligo del giudice nazionale di uniformarsi ad essa e l'eventuale violazione di tale obbligo vizierebbe la sentenza secondo la disciplina dell'ordinamento interno e, al contempo, darebbe luogo a una procedura di infrazione nei confronti dello stato di cui quel giudice è organo (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2019 n. 2890)...[omissis]... Occorre poi rammentare, in particolare con riferimento al caso qui in esame, che è ormai principio consolidato in giurisprudenza quello secondo il quale la disapplicazione (rectius, non applicazione) della norma nazionale confliggente con il diritto eurounitario, a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia UE, costituisca un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare la norma interna contrastante con il diritto eurounitario (cfr., pressoché in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2006 n. 3072, ma a partire da Corte costituzionale 21 aprile 1989 n. 232, e in sede europea da Corte di Giustizia della Comunità europea, 22*

giugno 1989, C- 103/88 Fratelli Costanzo, nonché Corte di Giustizia dell'Unione europea 24 maggio 2012, C-97/11 Amia). *Qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al dirigente che adotta il provvedimento sulla base della norma nazionale (o regionale) di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della fattispecie concreta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342).*

Il Consiglio di Stato, ulteriormente, ha affermato: "Qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al dirigente che adotta il provvedimento sulla base della norma nazionale (o regionale) di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della fattispecie concreta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342)." ⁴.

La Corte di Cassazione, IV Sez. Penale, con la recente sentenza **n.10218 del 2020** (depositata il 16 marzo del 2020), **ha chiuso** la nota questione della legittimità del sequestro preventivo del **tratto di arenile ove è sedente lo stabilimento "Bagni di Liggia"**; sequestro disposto dalla magistratura penale genovese in quanto il predetto arenile veniva gestito in assenza della concessione, atteso che le disposizioni normative che prevedono rinnovi ed estensioni delle concessioni demaniali marittime **in assenza di gare** venivano a collidere, secondo la Procura ordinaria, insanabilmente, con le disposizioni comunitarie e con la direttiva *Bolkestein*.

La Suprema Corte, sul punto, in accordo con la ricostruzione ermeneutica della Procura ordinaria, ha precisato: "... in applicazione di detti principi che la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato hanno affermato **l'incompatibilità di qualsivoglia automatismo nella proroga delle**

⁴ **Dal canto suo, il Tribunale di Lecce**, con ordinanza 9156/2019, pubblicata il 10 gennaio 2019, **ha precisato** : "...la legge di Stabilità 2019 nella parte in cui consente ai concessionari di aree demaniali marittime di mantenere installati i «manufatti amovibili» **fino al 31 dicembre 2020 deve essere disapplicata dal giudice nazionale, e dalla pubblica amministrazione, perché in contrasto con la "Direttiva Bolkestein", respingendo la richiesta di dissequestro del porto turistico di Otranto**. Per il Giudice Relatore, infatti, la disposizione riconosce un "vantaggio" ai concessionari uscenti e si inserisce «all'interno di un sistema di proroghe automatiche e generalizzate ex lege delle concessioni demaniali» sempre bocciato dall'Europa. Nella decisione il Tribunale osserva: «la disposizione contemplata dall'art. 1 comma 246 L. 145/2018, al pari di tutte le norme contenute nella L. 145/2018 in materia di concessioni demaniali marittime, va disapplicata». **Ad essere messo in discussione, quindi, è l'intero impianto contemplato dalla disciplina del 2019 sulla materia. Sia il comma 246, che consente il mantenimento delle opere amovibili, sia i commi 675-684, che prefigurano un nuovo sistema di proroghe automatiche e generalizzate ex lege (fino al 2033), dunque, sono «gravemente viziati dai medesimi difetti di contrasto con i principi europei di concorrenza e libertà di stabilimento sanciti dalla Direttiva Servizi del 2006 e dall'art. 49 TFUE, stigmatizzati dalla Corte di Giustizia».**

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

Sicchè, la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso del concessionario e condannato il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

In tale contesto giurisprudenziale si inserisce il recente intervento normativo, in prima battuta recato dall'art. 182, comma 2, del c.d. "Decreto Rilancio" [D.L. 19 maggio 2020, n. 34, "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" - GU Serie Generale n.128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21, entrato in vigore il 19/05/2020, convertito in legge recentissimamente], rubricato "Ulteriori norme di sostegno per il settore turistico", con il quale è stata solo "apparentemente" legittimata la proroga delle concessioni demaniali sino al 2033.

Si tratta, a parere di questa Procura, dell'ennesimo "passo falso" del Legislatore nazionale, che è intervenuto con una norma - ancora una volta asistemica e in violazione del diritto comunitario - che pur se "spinta" dall'emergenza COVID 19, si limitava a fotografare e congelare l'esistente e, dunque, si ritiene non avesse in alcun modo risolto la *vexata quaestio*⁵.

⁵ La norma precisava " *In riferimento ai beni del demanio marittimo in concessione, tenuto conto degli effetti derivanti nel settore dall'emergenza da COVID-19 nonché dell'esigenza di assicurare la certezza dei rapporti giuridici e la parità di trattamento tra gli operatori, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le aree e le relative pertinenze oggetto di riacquisizione già disposta o comunque avviata o da avviare, oppure di procedimenti di nuova assegnazione, gli operatori proseguono l'attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 34 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni,*

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

Orbene, la norma del cd "*Decreto Rilancio*" affermava che venivano bloccati tutti i provvedimenti di riacquisizione delle aree o, comunque, i procedimenti da avviare ed altresì i procedimenti avviati; con ciò disponendo, implicitamente, che sia per l'immediato, che successivamente per le concessioni in essere, **operasse la proroga ex lege sino al 2033⁶**.

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

Con la legge di conversione⁷ 17 luglio 2020, n. 77⁸, il Legislatore ha lasciato fermo l'impianto del decreto legge n.34/2020, precisando ancora meglio, e per certi

dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, e gli enti concedenti procedono alla ricognizione delle relative attività, ferma restando l'efficacia dei titoli già rilasciati. Le disposizioni del presente comma non si applicano in riferimento ai beni che non hanno formato oggetto di titolo concessorio, né quando la riacquisizione dell'area e delle relative pertinenze è conseguenza dell'annullamento o della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto del concessionario".

⁶ A tacere della circostanza che il D.L. 30/12/2019, n. 162, recante "*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*", pubblicato nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2019, n. 305, così come modificato dalla legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8, all'art. 34, rubricato "*Nautica da diporto e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*", ed in vigore dal 1 marzo 2020, recita: "*Al fine di sostenere il settore turistico-balneare e quello della nautica da diporto, è sospeso dal 1° gennaio 2020 al 30 settembre 2020 il pagamento dei canoni dovuti riferiti alle concessioni relative a pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e alle concessioni demaniali marittime per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, di cui all'articolo 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.*"

⁷ La disposizione dell'art. 2, comma 2, dell'originario d.l., è stata modificata, con aggiunta di ulteriori commi, con la legge di conversione e oggi recita: "*Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n.145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. L'utilizzo dei beni oggetto dei procedimenti amministrativi di cui al periodo precedente da parte dei concessionari è confermato verso pagamento del canone previsto dall'atto di concessione e impedisce il verificarsi della devoluzione delle opere. Le disposizioni del presente comma non si applicano quando la devoluzione, il rilascio o l'assegnazione a terzi dell'area sono stati disposti in ragione della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto e colpa del concessionario.*"

versi rendendo inequivocabile quanto già espresso con il d.l. n.34/2020, laddove si precisa: *“Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall’articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n.145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall’emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l’uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all’articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l’assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.*

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

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

Si tratta, quindi, di una disposizione atta a creare un vero e proprio “cortocircuito istituzionale”, ponendo le Amministrazioni pubbliche nella situazione di poter applicare una norma che è palesemente violativa di disposizioni

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

⁸ “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”; in Supplemento ordinario alla “Gazzetta Ufficiale n. 180 del 18 luglio 2020 - Serie generale -. Inoltre, per motivi di massima urgenza, il testo della legge di conversione è stato pubblicato senza note, perciò nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 29 luglio 2020 si procederà alla ripubblicazione del testo della legge coordinata con il decreto-legge sopra citato, corredato delle relative note, ai sensi dell’art. 10, commi 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092.

comunitarie e che, quindi, deve essere, obbligatoriamente, da queste stesse - e non soltanto dal Giudice - disapplicata.

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

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

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

Si ritiene necessaria e non ancora procrastinabile, *de iure condendo*, al netto di quello che potrebbe essere ottenuto dal Governo in Europa in ragione dell'emergenza dovuta al COVID 19 - una riforma organica del settore, riforma per troppe volte rimandata, che preveda, a regime, **l'affidamento di tutte le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative con procedimenti concorsuali**, bilanciando, nel caso, la misura *de qua* attraverso la possibilità di considerare nelle procedure di gara, con criteri precostituiti, oggettivi e ponderati, e temporalmente limitati, coloro che hanno già investito sul territorio.

Venendo al rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2019, la Sezione di Controllo - rispondendo tempestivamente all'assenza di dati e alle criticità che questa Procura aveva evidenziato sulla materia nel corso della parifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2018 - ha dato luogo, per mezzo del magistrato relatore, ad una puntuale attività istruttoria, per la verifica della gestione dei flussi finanziari rientranti negli ambiti di competenza regionale.

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

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

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

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

Dall'istruttoria esperita dalla Sezione è emerso, invece, che: "... non tutti gli enti di cui al comma 3 dell'art. 21 (Comuni, Autorità portuali e Capitanerie di porto) adempiono a quanto previsto dal medesimo comma (ossia a quantificare l'imposta, entro il 31 luglio di ogni anno, nonché a comunicare alla Regione e a notificare ai soggetti passivi gli importi dovuti)".

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

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

La Sezione segnala, inoltre, che le risorse vincolate e finalizzate al trasferimento ai Comuni costieri dovrebbero essere complessivamente euro 1.658.684,12, secondo i dati trasmessi dalla Regione, e non euro 1.500.000,00 come invece risultante dai dati acquisiti⁹; con una conseguente gestione del gettito dell'imposta in questione che non risulta conforme al disposto normativo; a cui si aggiunge il mancato rinvio ad un momento successivo all'approvazione del rendiconto 2019, ed imputazione a risultato di amministrazione vincolato, delle risorse relative all'esercizio stesso, impegnando, invece, parte dei contributi assegnati già nel corso del 2019.

7) SULLA GESTIONE FINANZIARIA E SUGLI ESITI DELLA VERIFICA DI AFFIDABILITA' DELLE SCRITTURE CONTABILI DELLA REGIONE.

La Procura ritiene utile soffermarsi su alcune criticità emerse nella verifica della regolarità contabile espletata dalla Sezione, relativamente ad alcune poste contabili.

Il metodo utilizzato dalla Sezione è stato di carattere eminentemente empirico e, quindi, i risultati forniti non consentono di esprimere un giudizio di attendibilità/inattendibilità esteso a tutte le poste contabili.

Apprezzabile, pur tuttavia, è lo sforzo della Sezione ed utili sono le informazioni che se ne possono ricavare, ma si auspica che la Sezione, nelle poste contabili da esaminare, possa nel futuro avvalersi, oltre che del noto criterio empirico dell'esperienza o della pura causalità, di un criterio maggiormente rappresentativo dell'universo delle poste contabile e ad incrementare il numero degli atti sottoposti a verifica.

Molto utile e proficuo sarebbe, poi, sulla base degli esiti della verifica e sulle irregolarità riscontrate, oltre al controllo in sede di follow up, delle correzioni apportate dalla Regione e tenuto conto delle numerose irregolarità rilevate, estendere ed approfondire le indagini relativamente alle criticità che statisticamente si sono riscontrate più numerose.

Detto ciò, si osserva quanto segue.

⁹ In sede istruttoria (nota Sezione, prot. PG/2020/219523 del 13 luglio 2020), la Regione Liguria ha comunicato che "Ai Comuni costieri viene sempre attribuita la somma pari a euro 1.500.000, che viene utilizzata per finanziare interventi di riqualificazione e difesa della costa da parte dei Comuni costieri; le somme ulteriormente incassate vengono gestite dal Bilancio, pertanto la struttura Tutela del paesaggio Demanio Marittimo e attività Estrattive non conosce la destinazione di tali somme."

Con riferimento all'operazione campionata relativa al residuo passivo di euro 709.714,33, formatosi a seguito dell'impegno 232/2013, sul capitolo 480, "Imposte, tasse e proventi assimilati a carico dell'Ente", dall'esame della descrizione dei fatti e dalla documentazione indicata, non si comprendono le ragioni per le quali la Regione abbia dovuto far ricorso al ravvedimento operoso per un importo non certamente irrilevante, pari ad euro 1.747.285,67, ed abbia dovuto pagare, conseguentemente, sanzioni ed interessi per un importo complessivamente di circa 107.000,00 euro.

Poco comprensibile, poi, è l'affermazione relativa al fatto che l'operazione in *reverse charge* avrebbe determinato minori oneri per euro 601.876,37.

Il *reverse charge* o inversione contabile è lo spostamento del carico tributario IVA dal venditore all'acquirente con conseguente pagamento dell'imposta da parte di quest'ultimo: l'onere dell'IVA si sposta, quindi, dal cedente al cessionario in caso di cessione dei beni e dal prestatore al committente nel caso di prestazione di servizi.

Non si comprende, pertanto, in che cosa sia consistito il minor onere indicato per l'importo di euro 601.876,00.

L'importo a residuo di euro 709.714,33 è stato mantenuto in bilancio in attesa di un eventuale atto di accertamento su quanto corrisposto a titolo di ravvedimento operoso.

Su questa operazione allo stato degli atti e tenuto conto della descrizione dell'operazione, la Procura non è in grado di poter esprimere le proprie valutazioni e considerazioni.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, per i quali l'articolo 73 del D. Lgs n. 118/2011 demanda la competenza al Consiglio regionale ed il cui riconoscimento deve avvenire tramite legge - così come avviene per l'approvazione della legge regionale, delle relative variazioni e del rendiconto - la Procura rileva che la Sezione non ha dato atto del relativo importo e della tipologia del relativo debito da riconoscere; ossia quale debito, tra quelli previsti, tassativamente, dall'articolo 73, comma 1, lettere da a) ad e), del D. Lgs n. 118/2011, sia stato riconosciuto, così come non si rinviene una seppur breve analisi degli stessi, in considerazione del fatto che, tra questi, compare un **decreto ingiuntivo** emesso in data 28 gennaio 2016 per l'importo complessivo di euro 35.264,89 - v. legge regionale n. 27/2019 -.

Degna di attenzione, poi, è la parte relativa alla conciliazione dei debiti/crediti reciproci intercorrenti tra la Regione e le società partecipate direttamente ed indirettamente e con gli enti territoriali.

Per quanto concerne **le società partecipate** non si può che esprimere una seria preoccupazione **per il notevole disallineamento** tra gli importi indicati nei bilanci delle società e quelli rivenienti dalla contabilità finanziaria della Regione, disallineamento che neppure trova conciliazione nello Stato patrimoniale della Regione stessa.

Per quanto concerne la società Fi.L.S.E. relativamente ai residui passivi presenti nel conto del bilancio della Regione e pari ad euro 45.303.354 si condividono le osservazioni della Sezione in merito alla non corretta imputazione iniziale di tali residui passivi per i quali occorrerebbe tenere conto della relativa esigibilità dell'obbligazione sottostante, così come previsto **dal principio della competenza finanziaria potenziata**.

L'impegno dei fondi a favore di società pubbliche (o enti terzi) deve essere imputato all'esercizio di stimata esigibilità dell'obbligazione, nonché rivisto, in sede di riaccertamento ordinario, alla luce dell'attività effettivamente espletata (adempimento che impone l'invio dei pertinenti dati da parte della società), garantendo (salve le fisiologiche differenze di contabilizzazione) la conciliazione con i crediti esposti nello stato patrimoniale della società.

Per quanto concerne, poi, la parte debitoria della società e quella creditoria della Regione - ove il disallineamento è pari euro 240.006.275,63 - non possono essere condivise, a tal fine, le ragioni e le precisazioni fornite dalla Regione, così come non possono ritenersi del tutto soddisfacenti le conclusioni a cui giunge la Sezione.

Il bilancio è lo strumento attraverso il quale la collettività, gli stakeholders prendono atto e verificano lo stato di salute, sia economico, sia finanziario, delle società partecipate e, quindi, le poste contabili ivi inserite devono essere rappresentative della reale ed effettiva situazione economico-patrimoniale delle società - vedasi a tal fine gli articoli 2423 e seguenti del codice civile -

In relazione al disallineamento di euro 240.006.275,63 la Regione afferma che 239.157.731,00 deriverebbero "da fondi già erogati, amministrati dalla società e giacenti presso di essa che non possono trovare corrispondenza nella contabilità finanziaria".

Quest'affermazione è talmente generica che, tenuto conto della rilevanza dell'importo in questione, non può essere accettata.

La verifica circa i rapporti di debiti e crediti tra enti locali - comprese le Regioni - e organismi strumentali e partecipati/controllati è volta a garantire, oltre al monitoraggio dei conti pubblici, il principio di veridicità dei bilanci, tanto degli enti pubblici quanto delle società partecipate.

L'adempimento previsto dall'articolo 11, comma 6, lettera j), del D. Lgs n. 118/2011 inerisce al controllo sugli equilibri finanziari, controllo che deve permettere la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni, il quale ha come presupposto logico di avere contezza e certezza dei debiti iscritte nelle rispettive contabilità al fine di scongiurare la possibile formazione di passività latenti.

Va, altresì, rammentato che, a seguito dell'applicazione del principio contabile della nuova competenza finanziaria potenziata, si sono avvicinati di molto i concetti di impegno ed accertamento a quelli giuridici (ed economico-patrimoniali) di debito e credito, seppure sussistendo, ad ogni buon conto, alcune differenze, legate alla diversa impostazione dei due sistemi contabili che generano i dati da mettere a confronto.

Quindi, in definitiva, nel caso in cui emerga un disallineamento l'articolo 11, comma 6, lettera j), del D. Lgs n. 118/2011 impone che la nota informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, illustri analiticamente eventuali discordanze e ne fornisca la motivazione.

Molto utile a tal fine può essere il richiamo al **Principio di vigilanza e controllo degli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali** - documento 10 - il quale precisa che:

“L'Organo di revisione, da parte sua, verifica le cause alla base delle suddette discordanze e se accerta che le stesse siano dovute a sfasature temporali derivanti dall'applicazione di principi contabili differenti, monitora, nel corso dei mesi successivi, sino a che la situazione non sarà risolta;

se accerta che le suddette siano dovute ad un mancato impegno di risorse da parte dell'ente, in termini di residui passivi a fronte di maggiori crediti dell'organismo o della società partecipata, controlla la effettiva esistenza di tali crediti ed eventualmente, in caso tale controllo dia esito positivo, verifica che l'ente attivi, entro l'approvazione del rendiconto, la procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio... omissis...”.

Si invita, pertanto, la Regione, a procedere, in virtù dei principi di veridicità e di trasparenza dei bilanci, alla corretta riconciliazione dei rapporti di debito/credito reciproci giustificando e monitorando, partitamente, i disallineamenti evidenziati alla data del 31.12.2019 per tutte le società partecipate, attenendosi sia a quanto indicato dalla Sezione nella relazione, sia a quanto poco sopra precisato da questa Procura.

Sempre nell'ambito della **verifica della riconciliazione dei debiti/crediti reciproci ed in questo caso nei confronti degli enti locali**, si rileva che la Sezione, pur avvalendosi nell'analisi del metodo empirico, non abbia analizzato il notevole

disallineamento che sussiste tra l'importo dei residui attivi indicati dalla **Provincia di Savona** - euro 58.260.825,76 - ed il corrispondente importo dei residui passivi indicati dalla Regione - euro 8.047.101,20 - **con una differenza, pertanto, pari ad euro 50.213.724,56.**

Detto disallineamento desta forte preoccupazione, soprattutto per l'incidenza che potrebbe avere, in caso di insussistenza del credito della Provincia, ovvero di un minore importo dello stesso, sul risultato di amministrazione della Provincia stessa.

Sarebbe auspicabile, pertanto, che la Sezione, nell'ambito del controllo di regolarità-legittimità dei bilanci e dei rendiconti ad essa intestato ai sensi dell'articolo 148-bis del TUEL, possa procedere ad un'attenta verifica della effettiva sussistenza del credito iscritto dalla Provincia di Savona nel proprio bilancio.

Per quanto concerne, poi, la stima **del Fondo rischi contenzioso**, la Procura, pur condividendo le considerazioni della Sezione sul punto, manifesta qualche perplessità sulla congruità dello stesso.

La stima del rischio di soccombenza in giudizio al 31.12.2019, secondo quanto indicato dall'Avvocatura regionale, **sarebbe pari ad euro 92,8 milioni** di euro, mentre l'accantonamento nel risultato di amministrazione, a titolo di Fondo rischi contenzioso, **è pari a soli 31 milioni di euro.**

A parere di questa Procura occorrerebbe procedere ad un'analisi più approfondita del contenzioso in essere - stato e grado di giudizio - avendo cura, peraltro, di porre la massima attenzione al contenzioso in cui risultano essere coinvolti sia la Regione che la Provincia di Savona, il comune di Ospedaletti ed un Ministero.

La richiesta del/i ricorrente/i, anch'essi ignoti al pari del Ministero, è pari ad euro 155 milioni.

Pur con tutte le rassicurazioni fornite dalla Regione, in merito ad una possibile transazione tra le parti per l'importo massimo di euro 38 milioni, questa Procura si riserva di valutare la congruità del Fondo rischi contenzioso solo a seguito di auspicabile approfondimento della Sezione, attraverso la disamina dei relativi atti processuali.

Infine, nell'ambito della verifica del rispetto del vincolo del **tetto della spesa del personale**, la Procura manifesta perplessità, con riferimento alla esclusione dal relativo tetto, delle somme derivanti dall'attuazione dell'articolo 42 della legge regionale n. 29/2018.

Con tale articolo si dispone la rideterminazione della dotazione organica della Regione a seguito del trasferimento del personale dell'agenzia ALFA, personale

la cui spesa sarebbe esclusa ai sensi dell'art. 1, commi 793 e seguenti, della legge n. 205 del 2017.

Si riporta, di seguito, il testo dell'articolo 1, comma 793, della legge n. 205/2017: “ *Allo scopo di completare la transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego e di consolidarne l'attività a supporto della riforma delle politiche attive del lavoro di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definiti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, il personale delle città metropolitane e delle province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i centri per l'impiego e già collocato in soprannumero ai sensi dell'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al netto di coloro che sono stati collocati a riposo alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito alle dipendenze della relativa regione o dell'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente e con corrispondente incremento della dotazione organica, o in alternativa, nell'ambito delle deleghe delle funzioni trasferite con apposite leggi regionali, il personale resta inquadrato nei ruoli delle città metropolitane e delle province in deroga all'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, limitatamente alla spesa di personale finanziata dalla predetta legislazione regionale. Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le regioni, le agenzie o gli enti regionali costituiti per la gestione dei servizi per l'impiego calcolano la propria spesa di personale al netto del finanziamento di cui al comma 794”.*

Orbene, dalla lettura della disposizione legislativa la norma che si ricava è che la esclusione dal tetto della spesa del personale è riferita, **esclusivamente**, al personale delle città metropolitane e delle province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i centri per l'impiego il quale transita nei ruoli delle Regioni o dell'agenzia o ente regionale costituito per **la gestione dei servizi per l'impiego** in deroga al regime delle assunzioni e con corrispondente incremento della dotazione organica.

Tale personale, cioè quello delle città metropolitane e delle province, viene trasferito alle dipendenze della Regione o dell'agenzia o dell'ente costituito per la gestione dei servizi per l'impiego.

Pertanto, a parere della Procura, la esclusione dal tetto della spesa del personale, andrebbe limitato, esclusivamente, a tale personale e non potrebbe ritenersi esteso a tutto il personale del centro per l'impiego - Agenzia ALFA - trasferito alle dipendenze della Regione, così come invece previsto dall'articolo 42, comma 6-quinquies, della legge regionale n. 29/2018.

8) SULLA SANITA'.

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

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

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

Dai dati indicati nella Parte Terza - La sanità ed il nuovo Patto della salute, Tavola A3.1 - del Rapporto di coordinamento di finanza Pubblica, **emerge che la Liguria ha il peggior disavanzo dopo quello del Molise.**

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

Con riferimento al conseguimento di un disavanzo economico anche nel 2019, la Procura osserva quanto segue.

L'articolo 5, della legge regionale 27 dicembre 2016, n. 34 , "*Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario 2017*", dispone quanto segue: *La Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente per materia, **approva un Piano di efficientamento del Servizio Sanitario Regionale finalizzato ad ottenere, entro il 31 dicembre 2022, l'obiettivo del pareggio dei bilanci delle Aziende ed enti del Servizio Sanitario Regionale, garantendo l'efficacia nell'erogazione dei LEA.***

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

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

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

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

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

Quindi, pur nella consapevolezza dell'incidenza dell'emergenza dovuta alla pandemia da COVID -19, il piano, almeno fino al 2019, si presentava molto ambizioso ed apprezzabile, tenuto conto che nel 2015 la perdita complessiva del consolidato regionale era stata pari ad euro 102.667,00 milioni di euro.

Coerentemente, e con deliberazione del Consiglio regionale n. 21 del 5 dicembre 210,7 veniva approvato il Piano sociosanitario per il triennio 2017-2019 ove al punto 2, e descritto il piano di efficientamento e la relativa sostenibilità economica.

In particolare, al punto 2.2 vengono descritti sia la strategia regionale, sia gli obiettivi.

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

La strategia prioritaria del piano è quella dell'efficientamento del sistema sanitario che dovrà conseguito attraverso una riduzione dei costi ed il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini.

Per quanto concerne la riduzione dei costi e contestuale miglioramento della qualità delle prestazioni il piano prevede quanto segue.

Per quanto concerne le spese di personale è previsto che le Aziende presentino specifici piani di assunzione/cessazione di personale che dovranno essere valutati da A.Li.Sa sia sotto il profilo della sostenibilità economica che quello della coerenza con le politiche di programmazione - v. anche la DGR n. 331/2017 che ha

fissato un tetto economico al costo del personale inclusivo delle diverse tipologie di contratto -.

La strategia di controllo, poi, è incentrata sull'analisi ed il monitoraggio delle diverse voci di costo ricomprese nei modelli di conto economico che le Aziende redigono mensilmente.

A fianco del contenimento dei costi, il piano prevede anche una profonda rivisitazione dei criteri di distribuzione delle risorse tra Aziende.

In particolare, il piano punta alla definizione delle funzioni non tariffabili la cui remunerazione dovrà basarsi sul costo standard di produzione ed alla definizione di un costo standard regionale al fine di ridurre i gap di efficienza tra le diverse aziende territoriali.

Al punto 2.3 del piano viene descritto il Piano di efficientamento.

Il piano, **ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati**, si prefigge di incidere sia sulla spesa del personale attraverso la definizione di una specifica procedura per la richiesta e la concessione delle autorizzazioni ad assumere, prevedendo un limite di costo del personale inclusivo delle diverse tipologie e disponendo che il piano delle assunzioni e della cessazioni debba essere approvato da A.Li.Sa, **sia sotto il profilo finanziario che della coerenza degli indirizzi dell'attività programmatoria regionale.**

Per quanto concerne **la spesa farmaceutica**, è prevista un'attività di controllo e monitoraggio delle prescrizioni dei farmaci ad alto costo nonché un'intensificazione della promozione sul territorio a brevetto scaduto.

È previsto, poi, che con i soggetti erogatori privati e le aziende pubbliche di servizi alla persona (a.s.p.) vengano elaborati degli schemi tipo di contratto, inclusivi di schede budget ed indicatori di qualità assistenziale per le diverse tipologie di acquisto di prestazioni sia di natura sanitaria (ospedaliera e specialistica) che sociosanitaria (assistenza residenziale e semiresidenziale ad anziani, disabili, ecc.).

Lo scopo della riorganizzazione della rete di offerta punta ad una maggiore efficienza offerta erogativa evitando sovrapposizioni e duplicazioni nell'offerta assistenziale garantendo economicità e razionalità nell'impiego delle risorse.

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

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

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

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

Quindi, gli obiettivi programmati non sono stati raggiunti.

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

E, pur tuttavia, è fondamentale che ne vengano misurati gli scostamenti, analizzate le cause e vengano predisposte le misure correttive.

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

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

Allo stesso modo, sarebbe necessario, per ciascun anno preso in considerazione, **valutare la qualità delle prestazioni erogate**, attraverso, ad esempio, **la griglia dei LEA ed il saldo della mobilità extra-regionale**, per comprendere se la razionalizzazione della spesa abbia inciso sulla qualità delle prestazioni erogate.

Tenuto conto, poi, del ruolo fondamentale, nell'organizzazione e nella gestione del servizio sanitario, svolto dal Direttore Generale il quale *“è responsabile della gestione complessiva e nomina i responsabili delle strutture operative dell'azienda”* – articolo 3, comma 1-quater, del D. Lgs n. 502/1993 – ed al quale competono *“Tutti i poteri di gestione, nonché la rappresentanza dell'unità sanitaria locale”* ed al quale compete *“in particolare, anche attraverso l'istituzione dell'apposito servizio di controllo interno di cui all'art. 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, verificare, mediante valutazioni comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa”* la Procura si domanda se, **per il raggiungimento del pareggio del conto economico consolidato sanitario, siano stati dati precisi obiettivi in tal senso ai Direttori Generali e, tenuto conto del mancato raggiungimento, in che misura abbiano inciso sulla retribuzione accessoria anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, del D. Lgs n. 171/2016**, il quale dispone che: *“Trascorsi ventiquattro mesi dalla nomina di ciascun direttore generale, la regione, entro novanta giorni, sentito il parere del sindaco o della Conferenza dei sindaci di cui all'articolo 3, comma 14, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, ovvero, per le aziende ospedaliere, della Conferenza di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del medesimo decreto legislativo, verifica i risultati aziendali conseguiti e il raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 2 e 3, e in caso di esito negativo dichiara, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, la decadenza immediata dall'incarico con risoluzione del relativo contratto, in caso di valutazione positiva la Regione procede alla conferma con provvedimento motivato. La disposizione si applica in ogni altro procedimento di valutazione dell'operato del direttore generale. A fini di monitoraggio, le regioni trasmettono all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali una relazione biennale sulle attività di valutazione dei direttori generali e sui relativi esiti”*.

Apprezzabile, su questo aspetto, è la parte della relazione della Sezione, che al punto 8.15 prende in considerazione gli obiettivi dei Direttori Generali.

Tuttavia, le uniche informazioni che si ricavano dalla lettura del paragrafo sono limitate al fatto che la Regione ha fissato gli obiettivi per l'anno 2019 con DGR n. 397 del 18 gennaio 2019, integrati e modificati con l'adozione della DGR n. 121 del 22 febbraio 2019 e che ha avviato l'istruttoria per la relativa verifica.

Riguardo, poi, agli obiettivi attribuiti per l'anno 2018, in relazione ci limita a prendere atto che la Regione ha provveduto alla verifica del conseguimento degli obiettivi con DGR n. 55 del 31 gennaio 2020.

Attingendo da tali informazioni non è possibile comprendere quali obiettivi siano stati assegnati ai Direttori Generali, se tra gli stessi era compreso anche quello di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 5, comma 1, della legge regionale n. 34/2016 e se tali obiettivi risultino conseguiti – allo stato degli atti e di

quanto emerge dalla relazione sul rendiconto 2019 gli obiettivi, quanto meno, **di avvicinamento al pareggio del conto economico consolidato della sanità non risultano conseguiti.**

In merito all'assegnazione degli obiettivi ai Direttori Generali si veda la recentissima sentenza n. 78/2020 della Corte costituzionale resa in merito alla impugnazione dell'articolo 1, commi 857, 859, 862, 863, 865 e 866, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - **la decisione ha confermato la legittimità dell'impianto normativo che vede legata la indennità di risultato del Direttore generale anche al rispetto dei termini di pagamento previsti dalla legislazione vigente -.**

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

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

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

Infine, per quanto concerne gli obiettivi, economici ed assistenziali, misurati a livello di organizzazione complessive, o sue articolazioni, il predetto ritardo rischia di minare, altresì, il sistema generale di implementazione e valutazione delle performance **(e, di conseguenza, la retribuzione di risultato spettante a tutto il personale medico, sanitario, tecnico ed amministrativo).**

Infine, sarebbe necessario comprendere l'effettivo ruolo svolto da A.Li.Sa, istituita con la legge regionale 29 luglio 2016, n. 17 e con attribuzione della funzione e della responsabilità, inizialmente, anche della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) - venuta meno con l'abrogazione dell'articolo 3, comma 4, lettere c) e d), ad opera dell'articolo 32, comma 1, della legge regionale n. 29/2018 - con particolare riferimento alle funzioni attribuite dall'articolo 3, comma 2, della legge istitutiva, **soprattutto con riferimento al risparmio dei costi derivanti dall'esercizio centralizzato di diverse funzioni ed al miglioramento delle prestazioni erogate.**

Dalla relazione redatta dalla Sezione si rileva che la centralizzazione degli acquisti, per il momento, continua a non funzionare perfettamente, rimanendo, tuttavia, non chiare le ragioni di tali disfunzioni; (in parte sono attribuite

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

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

Su questo aspetto sarebbe opportuno comprendere se le unità aggiuntive nella pianta organica di A.Li.Sa siano neutralizzate da sottrazione di personale regionale della Regione o degli Enti del servizio regionale o se debbano essere considerate nuove unità di personale con un inevitabile incremento del costo complessivo.

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

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

Nel comma 539 sono date indicazioni per la realizzazione di tale obiettivo quali: l'attivazione di percorsi di audit, la rilevazione del rischio di inappropriata nei percorsi diagnostici e terapeutici, attività di sensibilizzazione e formazione del personale e la predisposizione di una relazione annuale sugli eventi avversi verificatisi all'interno della struttura, sulle cause e sulle iniziative messe in atto.

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

La Regione, per il momento, con la **legge regionale n. 28/2011** ha provveduto alla gestione del rischio attraverso la costituzione di un fondo destinato a far fronte

alle richieste di risarcimento provenienti da tutti coloro che, a seguito del contatto con le strutture sanitarie, abbiano subito un danno.

Peraltro, sulla gestione dello stesso e sul funzionamento dello stesso rinvia alle criticità già espresse in sede di esame del rendiconto 2018.

Si prende atto, pur non essendo sufficientemente dimostrato, che tale sistema auto-assicurativo, per il momento, sembrerebbe più conveniente rispetto al ricorso al mercato dei premi assicurativi.

Anche nel 2019 nessun ente del servizio sanitario regionale chiude l'esercizio 2019 con il conseguimento di un utile ed anche per il 2019 ed il saldo della mobilità extra-regionale presenta un valore negativo pari ad euro 71.241.277,00, superiore a quello conseguito nel 2018 - pari ad euro 53.588.466,00 - con un peggioramento, quindi, di circa 18 milioni di euro.

Tutto ciò è in linea con il **trend negativo dal 2014 al 2019** e conferma, quindi, la **scarsa attrattività del sistema sanitario regionale ligure**, ed i valori rimarrebbero, comunque alti anche allorquando si volesse tener conto, nella determinazione del saldo, della componente fisiologica, così come indicato dalla Sezione nella relazione.

Quindi, a fronte di disavanzi costanti nel tempo, anzi nel 2019 è aumentato di circa 8 milioni di euro rispetto al risultato del 2018 - tenuto conto, anche, del fatto che il piano di efficientamento del servizio sanitario previsto dall'articolo 5 della legge n. 34/2016 non ha prodotto, *rebus sic stantibus*, **né una razionalizzazione dei costi, né un miglioramento della qualità** delle prestazioni erogate, **né una riduzione del disavanzo** (quindi **con costi** che superano costantemente **le entrate** - peraltro, calcolate, almeno in parte, in modo potenzialmente idoneo a garantire la erogazione dei LEA in condizione di appropriatezza) in Liguria, essendo attribuito un punteggio per i LEA costante nel tempo - rimasto, pressoché stabile, a 195/194 almeno fino al 2017 - si deve concludere che il **costo pro-capite molto elevato**, sostenuto dai cittadini liguri, **non finanzia la qualità delle prestazioni, ma, finanzia l'inefficienza del sistema sanitario ligure, il quale, a sua volta, eroga prestazioni di media-bassa qualità.**

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

Un dato molto preoccupante è dato **dall'elevato stock di residui passivi della Regione nei confronti degli enti del servizio sanitario regionale**, pari ad euro 497.172.471,65 ove sono compresi **residui passivi ante 2014** per un importo di euro 144.394.835,74, pari a circa il **30% del totale.**

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

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

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

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

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

Si auspica, pertanto, che la Sezione possa svolgere uno specifico approfondimento al fine di comprendere le concreti ragioni dei ritardi ed in tal guisa stimolare la Regione ad adottare provvedimenti volti a rimuovere gli eventuali impedimenti.

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

Sul lato degli investimenti in sanità, nel 2019, la Regione ha impegnato la somma di euro 40.484.481,05 ed ha effettuato pagamenti per l'esigua somma di euro 719.822,93, pari all'1,8%, una percentuale irrisoria.

Altrettanto significativa è la percentuale di smaltimento dei residui passivi di parte capitale ove, su uno stock al 31.12.2019 pari a 104 milioni di euro, risultano pagati solo 9 milioni di euro, pari, quindi, al 9% del totale.

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

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

Occorre, peraltro, tenere a mente che l'opera risulta essere stata progettata e finanziata **già dall'anno 2000** e che, nel corso del 2019, la Regione ha deciso, unilateralmente, di recedere dal contratto concluso con l'aggiudicataria e che attualmente, fra le parti, pende un contenzioso.

Quindi la costruzione dell'opera si è nuovamente fermata.

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

Conclusioni.

In base alle considerazioni che precedono,

P.Q.M.

la Procura regionale

chiede

che la Sezione regionale di Controllo voglia, *adversis rejectis*,

in via principale:

-disporre la sospensione del presente giudizio di parificazione, e con successiva ordinanza - ritenendo irrilevante il versamento di Fi.L.S.E. alla Regione per l'importo di euro 1.100.000,00 in quanto la stessa società non è il soggetto beneficiario dall'aiuto di Stato, bensì I.P.S. - **sollevi la questione di pregiudizialità comunitaria** innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ponendo il seguente quesito:

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

In caso affermativo se l'aiuto in questione sia comunque compatibile con il diritto dell'UE e quali siano le conseguenze della sua mancata notifica ai sensi dell'articolo 107 par. 3 del TFUE”.

In via subordinata:

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

In caso affermativo se l'aiuto in questione sia comunque compatibile con il diritto dell'UE e quali siano le conseguenze della sua mancata notifica ai sensi dell'articolo 108 par. 3 del TFUE”.

In via ulteriormente gradata:

di parificare il Rendiconto generale della Regione Liguria dell'esercizio 2019 **con l'esclusione:**

- della posta contabile dello Stato patrimoniale "DEBITI", alla voce "debiti verso controllate", in quanto non espone l'importo di euro 87.028.821,84 derivante dalla cessione degli immobili di proprietà della Regione e delle ASL ad ARTE Genova, destinata a copertura del disavanzo sanitario 2011, da riqualificarsi quale operazione di indebitamento;

- delle poste contabili dello Stato patrimoniale "IMMOBILIZZAZIONI" alla voce "Immobilizzazioni materiali", "fabbricati", in quanto non espone l'importo di euro 14.981.318,74 a titolo di immobili cartolarizzati e alla voce "ATTIVO CIRCOLANTE", "altri crediti", per un importo di euro 72.047.503,10 a titolo di crediti cartolarizzati.

Genova, 21 luglio 2020

Il Sost. Proc. Generale

(Marco Ferraro)

Il Procuratore Regionale

(Claudio Mori)

