



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO

LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LIGURIA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA  
REGIONE LIGURIA PER L'ESERCIZIO  
FINANZIARIO 2022**

Requisitoria del Procuratore regionale f.f.

SILVIO RONCI

UDIENZA DEL 20 LUGLIO 2023



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO

LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LIGURIA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA  
REGIONE LIGURIA PER L'ESERCIZIO  
FINANZIARIO 2022**

Requisitoria del Procuratore regionale f.f.

SILVIO RONCI

UDIENZA DEL 20 LUGLIO 2023



## INDICE

<b>1.</b>	<b>PREMESSA .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>LA GESTIONE FINANZIARIA .....</b>	<b>8</b>
2.1	Il risultato di amministrazione .....	8
2.2	La gestione residui.....	9
2.3	La gestione di competenza, gli equilibri di bilancio e relativi saldi .....	10
2.4	Agenti contabili.....	11
2.5	I debiti fuori bilancio .....	13
<b>3.</b>	<b>L'INDEBITAMENTO.....</b>	<b>15</b>
<b>4.</b>	<b>IL FONDO CONTENZIOSO E GLI ACCANTONAMENTI .....</b>	<b>21</b>
<b>5.</b>	<b>IL CONTO ECONOMICO E LO STATO PATRIMONIALE.....</b>	<b>25</b>
<b>6.</b>	<b>LA SANITA' .....</b>	<b>27</b>
6.1	La spesa sanitaria .....	27
6.2	Il risultato economico della gestione e la copertura del disavanzo .....	28
6.3	Le liste di attesa .....	32
6.4	La mobilità extraregionale attiva e passiva .....	37
6.5	I costi assicurativi e gli accantonamenti al fondo rischi .....	38
6.6	Gli investimenti regionali in sanità .....	40
6.6.1	Il nuovo ospedale Galliera di Genova .....	41
6.6.2	L'Ospedale Felettino di La Spezia.....	44
6.6.3	L'Ospedale del Ponente Genovese in località Erzelli .....	46
6.6.4	L'Ospedale Unico di Arma di Taggia e l'Ospedale Santa Corona di Pietra Ligure.....	47
<b>7.</b>	<b>LE SOCIETA' CONTROLLATE E PARTECIPATE.....</b>	<b>49</b>
7.1	LigurCapital S.p.a.....	51
7.2	Liguria Patrimonio S.r.l. ....	53
7.3	Liguria Digitale S.p.a. e IRE S.p.a. ....	54
7.4	Parco Tecnologico Val Bormida .....	56
7.5	I.P.S. S.c.r.l. (in liquidazione).....	56
7.6	FILSE S.p.a.....	58
<b>8.</b>	<b>IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.....</b>	<b>59</b>
<b>9.</b>	<b>LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI .....</b>	<b>61</b>
<b>10.</b>	<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>63</b>



## 1. PREMESSA

In via preliminare, è opportuno richiamare brevemente finalità, contenuto e rispettivi ruoli ricoperti dai diversi uffici della Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione, il quale non è toccato dai recentissimi - e discussi - interventi normativi che il legislatore statale ha introdotto in materia di controllo concomitante (escluso per i progetti previsti o finanziati dal PNRR o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari) e di proroga del c.d. "scudo erariale" (attinente invece ai profili della responsabilità amministrativa).

Nell'odierno giudizio la Sezione del controllo verifica e certifica la conformità e concordanza dei risultati esposti nel rendiconto annuale della regione con le leggi di bilancio e con i dati contabili. In questa sede spetta esclusivamente alla Sezione esercitare i poteri istruttori nei confronti dell'Ente regionale, individuare e delimitare la causa petendi del giudizio (chiedendo, durante la prima fase procedimentale avente natura sostanziale di controllo, documentazione e chiarimenti all'amministrazione controllata) e infine, trasformandosi in vero e proprio giudice, adottare "con le formalità della giurisdizione contenziosa" la deliberazione finale (equiparabile ad una sentenza ed impugnabile innanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione) con la quale parifica - integralmente o parzialmente - o non parifica il rendiconto, verificandone i correlati effetti sul risultato di amministrazione. Alla decisione, inoltre, è allegata

una apposita relazione di accompagnamento con la quale formula “le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l’equilibrio del bilancio e di migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa”.

Nell’ambito del giudizio di parificazione, il ruolo del Procuratore regionale è quello di tutelare il rispetto della legalità e degli equilibri di finanza pubblica, rispettivamente nell’interesse dello Stato-ordinamento e dello Stato-collettività. Qui il Requirente contabile non ha i poteri inquirenti ed accusatori tipici della giurisdizione di responsabilità amministrativa, né utilizza eventuali ulteriori e/o diversi elementi già in suo possesso scaturenti da singole istruttorie finalizzate all’esercizio dell’azione di risarcimento di danni erariali, ma svolge una funzione di garanzia dell’ordinamento, che si esplica in una requisitoria con autonome considerazioni e valutazioni desumibili sia dalle risultanze istruttorie formalizzate dalla Sezione del controllo nella sua relazione, sia da fatti e dati riportati in atti e documenti pubblici.

L’intervento formale del P.M. contabile si esplica solo a partire dal contraddittorio camerale antecedente alla celebrazione del giudizio (contraddittorio nel quale, assieme all’Ente regionale, prende visione della bozza di relazione predisposta dalla Sezione del controllo) e poi nella successiva udienza, nella quale può rilevare irregolarità o mere criticità della gestione regionale.

Precisati i ruoli rivestiti dalle articolazioni della Corte, nella fattispecie si dà atto che la Sezione del controllo ha messo tempestivamente a disposizione della Procura, su una apposita cartella condivisa, la documentazione istruttoria man mano acquisita dalla Regione. Lo schema di relazione è stato inviato alla Regione e alla Procura in data 13 luglio 2023, fissando al pomeriggio del successivo 18 luglio un incontro tra la Sezione del controllo, la Regione Liguria e la Procura per la presentazione delle rispettive osservazioni.

Nel breve tempo intercorso fino all'udienza di parificazione del 20 luglio 2023 il Pubblico Ministero ha potuto trattare solo parzialmente gli argomenti sviluppati dalla Sezione del controllo, soffermandosi in particolare sugli aspetti ritenuti peculiari, anche riprendendo alcuni temi già trattati negli interventi operati nei giudizi di parificazione degli anni precedenti.

\* \* \* \* \*

Il disegno di legge intitolato "Rendiconto Generale della regione Liguria per l'anno 2022", approvato dalla Giunta Regionale con atto n. 51 del 27 aprile 2023, è stato sottoposto al parere obbligatorio del Collegio dei revisori, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lett. a) della legge regionale 20 dicembre 2012, n. 49.

In data 31 maggio 2023, il predetto Organo ha elaborato una relazione sul rendiconto, con la quale attesta la corrispondenza del

rendiconto 2022 alle risultanze della gestione e segnala altresì, nell'apposita sezione "conclusioni, suggerimenti e raccomandazioni":

- di non aver ricevuto il rendiconto consolidato di cui all'art. 63, comma 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Al riguardo, si rinnova l'auspicio - già formulato nella relazione dell'anno precedente - che tale documento venga approvato ed allegato al rendiconto generale prima che quest'ultimo sia presentato alla Corte dei conti per la prescritta parificazione;
- che è necessario modificare il "Regolamento del Servizio economato della Giunta" n. 7/2016 in modo che i conti annuali di tutti gli agenti contabili siano approvati e parificati, come previsto dall'art. 139, comma 2, del Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, entro i termini di approvazione del rendiconto generale della Regione;
- di aver riscontrato modalità di valutazione del grado di soccombenza ancora troppo uniformi per quanto riguarda gli accantonamenti al Fondo contenzioso. Ciò non è coerente con l'esigenza di procedere ad una prudente ponderazione dei rischi di passività potenziali, atteso che la congruità dell'accantonamento al fondo contenzioso - al pari degli altri accantonamenti - è di fondamentale importanza per l'attendibilità e la certezza del risultato di amministrazione di secondo livello il quale, se negativo, deve essere finanziariamente coperto;
- considerata la esigua movimentazione e la consistente mole dei residui attivi con anzianità superiore a cinque anni, di attuare ogni

- azione utile alla loro riscossione e di effettuare la circolarizzazione con tutti gli Enti locali per la verifica delle rispettive posizioni creditorie e debitorie, con particolare riferimento ai trasferimenti;
- per quanto riguarda le partecipazioni societarie, di adottare scelte che riducano la probabilità di realizzare perdite d'esercizio, di effettuare un controllo attento e continuo dei dati contabili allo scopo di ottenere costantemente informazioni aggiornate (anche attraverso periodici confronti con gli Organi societari di controllo), suggerendo altresì di adottare un regolamento che disciplini l'esercizio del controllo strategico ed analogo individuando un unico centro di responsabilità.

Si tratta di argomentazioni condivisibili (in parte già formulate con riferimento al rendiconto del precedente esercizio finanziario), su alcune delle quali la Procura tornerà nel corso della requisitoria.

## **2. LA GESTIONE FINANZIARIA**

### **2.1 Il risultato di amministrazione**

Come già riferito, la Giunta regionale, in data 27 aprile 2023, ha approvato il disegno di legge intitolato “*Rendiconto Generale della regione Liguria per l’anno 2022*”.

Dall’esame del documento contabile emerge un risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 di 598,3 milioni di euro (con un incremento, rispetto al 2021, di circa 126 milioni di euro), dovuto a una giacenza di cassa pari a 296,4 milioni di euro, a residui attivi per 2.370 milioni e residui passivi per 1.870,3 milioni, al Fondo pluriennale vincolato per spese correnti pari a 38,7 milioni e al Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale per 159,157 milioni.

Applicando al risultato di amministrazione le quote vincolate e quelle accantonate (rispettivamente 219,2 milioni e 496,1 milioni), si determina un disavanzo effettivo di circa 117 milioni di euro, pari all’importo del fondo anticipazione liquidità al 31.12.2022 di cui al decreto-legge n. 35/2013.

In particolare, gli accantonamenti sono così costituiti: fondo crediti di dubbia esigibilità per un importo di 131,7 milioni; accantonamento per residui perenti per 66,3 milioni; fondo anticipazione di liquidità per 117 milioni; fondo perdite società partecipate per un importo di 483,8

mila euro; fondo contenzioso per un importo di 118,5 milioni; altri accantonamenti per un importo di 62,1 milioni.

La parte vincolata, invece, è data da 31,2 milioni di euro per vincoli derivanti da leggi e principi contabili, 172,2 milioni per vincoli da trasferimenti, 508,6 mila euro dalla contrazione di mutui e 15,3 milioni derivanti da vincoli formali attribuiti dall'Ente.

Come detto, il fondo di cassa al 31.12.2022 ammonta a 296,4 milioni di euro, oltre alle giacenze sui conti correnti postali pari ad euro 100,7 mila euro. Con riferimento a queste ultime, si condividono le osservazioni del Collegio dei revisori nel senso di provvedere al riversamento in Tesoreria delle stesse, per quanto possibile, entro il 31 dicembre.

Al riguardo, si prende atto che dal 28 novembre 2022 la gestione della Tesoreria regionale è passata, a seguito di fusione per incorporazione, da Banca CARIGE S.p.A. alla società controllante e capogruppo BPER Banca S.p.A., con sede a Modena. Il relativo conto giudiziale è tuttora sottoposto alle verifiche del Responsabile del procedimento propedeutiche alla parifica, ai sensi dell'art. 139, comma 2, del D. Lgs n. 174/2016.

## **2.2 *La gestione residui***

Il rendiconto espone, al 31.12.2022, residui attivi per complessivi 2.370,1 milioni di euro circa e residui passivi per 1.870,3 milioni.

Con riguardo ai primi la Procura evidenzia - al pari del Collegio dei revisori dei conti - che nel 2022 la Regione ha incassato poco più di 15 mila euro dei 5,6 milioni di residui attivi più risalenti, formati nel periodo compreso tra il 2005 ed il 2012. L'esiguità di tale riscossione, corrispondente solo allo 0,27%, richiede necessari approfondimenti da parte degli uffici, al fine di verificare l'effettiva sussistenza dei rispettivi titoli e, quindi, il mantenimento in bilancio delle partite creditorie.

### ***2.3 La gestione di competenza, gli equilibri di bilancio e relativi saldi***

Ai sensi dell'articolo 1, comma 824, della legge n. 145/2018, le regole dell'equilibrio di bilancio di cui al D. Lgs. n. 118/2011 si applicano alle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal 2021.

Dall'allegato 10 al Rendiconto della gestione si evince che Regione Liguria ha conseguito, alla fine del 2022, un risultato di competenza positivo pari a 251,8 milioni di euro ed un equilibrio complessivo pari a 19,7 milioni di euro, con l'applicazione dell'avanzo di amministrazione di 230,4 milioni (di cui 120,6 milioni per utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità).

Inoltre, tenuto conto dei minori trasferimenti di cui all'articolo 1, commi 841-843, della legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019) e all'accordo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2018, Regione Liguria, sulla base delle tabelle 4 e 5 della

medesima legge, ha provveduto ad impegnare quali investimenti aggiuntivi, per l'anno 2022, la somma complessiva di 32 milioni di euro, di cui 17,5 milioni ai sensi dell'art. 1, commi 833-834, della legge n. 145/2018 (tabella 4) e 14,5 milioni, commi 835-836 (tabella 5) della medesima legge (si vedano, al riguardo, le Delibere di Giunta n. 101/14.2.2019, n. 486/14.6.2019, n. 679/29.07.2020, n. 703/30.7.2021 e n. 671/15.7.2022).

Anche per l'anno 2022 si osserva che le previsioni della spesa in conto capitale, pari a 1.350,1 milioni di euro, risultano palesemente sovrastimate sia rispetto alla somma effettivamente impegnata (403,6 milioni, corrispondente al 30% dello stanziamento) che a quella effettivamente pagata (118,4 milioni, pari a circa il 30% degli impegni).

Le ragioni di questi rilevanti scostamenti connessi alla spesa in conto capitale - spesa virtuosa per definizione - dovrebbero essere indagati dalla Regione, anche perché gli stessi si sono registrati altresì negli anni precedenti: nel consuntivo 2021, ad esempio, a fronte di stanziamenti definitivi di 965,2 milioni, gli impegni ammontavano a 207,5 milioni, vale a dire il 21%.

#### **2.4 Agenti contabili**

La Regione non ha ancora provveduto a modificare il Regolamento economale n. 7/2016 "*Regolamento del servizio di economato della Giunta regionale*", come era stato suggerito dal Collegio dei revisori

già nel 2021 e nonostante ciò costituisse un obiettivo del 2022. Eppure lo stesso Ente aveva espresso la volontà di rivedere la sequenza temporale degli adempimenti richiesti alle strutture interessate al fine di pervenire alla parifica dei conti annuali da parte del RUP prima dell'approvazione del disegno di legge avente il rendiconto generale.

La Procura richiama inoltre la necessità - pure evidenziata dal Collegio dei revisori - che la Regione proceda alla individuazione del consegnatario delle azioni e/o partecipazioni societarie, anch'egli tenuto alla resa del conto giudiziale.

Rientrano infatti nei "valori e materie di proprietà" di cui all'art. 44 del testo unico n. 1214 del 1934 tutti i beni e i valori comunque inclusi nella parte attiva del conto del patrimonio: crediti, partecipazioni, azioni e beni mobili. Ai sensi dell'art. 74 del R.D. n. 2440 del 1923, inoltre, tutti coloro che hanno "debiti di materia" devono rendere il conto giudiziale.

In base alla predetta normativa, l'obbligo di rendere il conto giudiziale riguarda quindi anche il consegnatario delle partecipazioni e delle azioni.

Con particolare riguardo ai titoli azionari, si segnala che la giurisprudenza più recente, superando la visione tradizionale di "maneggio", ritiene che l'agente contabile sia il soggetto incaricato dall'ente di esercitare le funzioni concernenti i diritti dell'azionista, ossia di colui svolge un'attività di gestione e non di mera detenzione, rappresentando l'ente alle riunioni della società ed esercitando, in proprio o per delega, i diritti connessi alla partecipazione sociale,

avendone la disponibilità giuridica e non meramente materiale (Corte dei conti, Sez. giur. Molise, sent. n. 64/2017; Sez. giur. Veneto, sent. n. 122/2017 e n. 99/2019; Sez. giur. Toscana, sent. n. 127/2020 e n. 226/2022). Nel caso di partecipazioni regionali, il D. Lgs. n. 175/2016 prevede espressamente che *“i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni”* (articolo 9, comma 2).

## **2.5 I debiti fuori bilancio**

La Regione ha provveduto, nel corso del 2022, ai sensi dell'articolo 73, comma 4, del D. Lgs n. 118/2011 a riconoscere debiti fuori bilancio per un importo di 158,8 mila euro.

La DGR n. 627 del 3.8.2018 ha dettato le linee guida per la procedura interna di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Ogni Dirigente (o responsabile delle spese) è tenuto ad una verifica costante dell'esistenza di debiti fuori bilancio e, ove ne riscontrasse la presenza, è obbligato a darne immediata comunicazione al Direttore Generale per l'avvio dell'istruttoria.

Sul punto la Procura, al pari dell'Organo di revisione, richiama l'opportunità di effettuare un costante monitoraggio dei debiti fuori bilancio, mediante l'acquisizione di tutte le relative attestazioni prima che venga predisposta la bozza di rendiconto, in modo da consentire,

eventualmente, l'apposizione di un vincolo sul risultato di amministrazione.

Sempre in materia di riconoscimento dei debiti pregressi si ricorda altresì di prestare attenzione al rispetto del principio dell'annualità del bilancio, di recente più volte ribadito dalla Corte costituzionale (sent. n. 51-81-114-118-122 del 2023), secondo il quale la legge regionale di riconoscimento deve rinvenire le risorse occorrenti nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta.

### 3. L'INDEBITAMENTO

Al 31.12.2022 Regione Liguria presenta un indebitamento complessivo pari ad euro 449,6 milioni di euro, di cui 329,6 milioni derivante da mutui e 120 milioni da prestiti obbligazionari scadenti nel 2024.

Nel corso dell'anno l'Ente ha proceduto, nell'ambito della ristrutturazione del debito ai sensi dell'art. 45 D.L. n. 66/2014 convertito con L. n. 89/2014, al definitivo riacquisto del prestito obbligazionario *bullet* emesso per 420 milioni nel 2004 con scadenza 2034. L'operazione, già avviata nel 2015 e nel 2016 riacquistando rispettivamente 80 milioni e 100 milioni, si è conclusa a luglio 2022, quando Regione ha estinto definitivamente la predetta obbligazione facendo ricorso, per un nominale di 50 milioni, agli accantonamenti sul conto corrente vincolato presso BPER Banca e per i rimanenti 190 milioni attraverso provvista finanziaria costituita per 106,680 milioni di euro dai residui depositi sullo stesso conto vincolato e per 142,067 milioni di euro dall'accensione di un nuovo mutuo con BNL S.p.a. a 15 anni, con tasso fisso del 2,96% e una rata costante di rimborso di 5,898 milioni.

Si prende atto che un consulente ha certificato la convenienza economico-finanziaria dell'operazione. Tale attestazione è requisito di legittimità dell'operazione in quanto gli Enti possono procedere alla contrazione di nuovi mutui per estinguere anticipatamente, in tutto o in parte, preesistenti passività derivanti da mutui e prestiti obbligazionari

solo in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano, secondo la vigente normativa in materia, una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, da realizzare in relazione alla singola posizione debitoria (art. 45 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014). Nel caso in questione, e da quanto emerge dalla attestazione del consulente, la riduzione del valore finanziario del debito sarebbe pari a 26,3 milioni di euro.

Sempre con riferimento all'indebitamento, ed in particolare al debito derivante dalla cartolarizzazione degli immobili ceduti ad ARTE Genova, si osserva quanto segue.

Le cartolarizzazioni sono operazioni finanziarie a valere sui flussi di cassa che ci si attende siano generati da attivi patrimoniali, finanziari o non finanziari (principalmente immobiliari). L'operazione è normalmente finanziata attraverso l'emissione di obbligazioni, effettuata da una società in genere creata *ad hoc* (detta società veicolo o SPV). Ad essa l'amministrazione pubblica, originariamente proprietaria degli attivi (*originator*), conferisce questi ultimi in modo che possano fungere da collaterale all'emissione delle predette obbligazioni. Il controvalore delle emissioni è versato dalla società all'ente pubblico. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003, costituiscono indebitamento le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e ad attività finanziarie e non finanziarie.

Com'è oramai ben noto, la Sezione di controllo ha riqualificato l'alienazione di immobili realizzata nel 2011 da Regione Liguria per destinare il ricavato alla copertura del disavanzo sanitario del corrispondente anno in operazione di cartolarizzazione e, quindi, in debito dell'Ente. Il soggetto acquirente degli immobili venne individuato in ARTE Genova il quale, in assenza di sufficiente liquidità, si indebitò per un importo pari al valore complessivo delle alienazioni immobiliari.

La Regione, ancora con atto della Giunta n. 705 del 22.7.2022, ha ribadito che tale operazione *“è avvenuta in stretta e precisa applicazione di disposizioni statali e regionali finalizzate alla copertura dei disavanzi sanitari, e così gli atti amministrativi e negoziali che ne sono conseguiti”*, non aderendo, quindi, a quanto affermato dalla Sezione di controllo.

Ciò premesso, la Procura ribadisce che il difetto di una fedele rappresentazione delle poste contabili costituisce una palese e reiterata violazione del principio di trasparenza dei bilanci pubblici. Sul punto, si richiama il chiaro orientamento espresso dalla Corte costituzionale: *“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 e a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”* (C. cost. sent. n. 184/2016). E ancora: *“Va ribadito il principio secondo cui la trasparenza*

*dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici..." (Corte cost. n. 49/2018).*

Per quanto riguarda ARTE Genova (acquirente degli immobili nell'operazione di cartolarizzazione), nel 2022 il suo debito, costituito da tre mutui ipotecari, si è ridotto a 79,2 milioni per effetto di alcune alienazioni immobiliari effettuate in corso d'anno.

Atteso che il valore degli altri beni acquistati mediante l'operazione di cartolarizzazione è stimato, nella migliore delle ipotesi, in 58,8 milioni, è del tutto evidente che l'equivalente delle potenziali alienazioni degli immobili ancora invenduti non riuscirebbe a far fronte al debito contratto nei confronti del soggetto finanziatore, in quanto ARTE Genova dovrebbe reperire ulteriori fondi per oltre 20 milioni di euro.

L'operazione, quindi, è risultata e continua ad essere oltremodo onerosa per la collettività; senza contare che, ad oggi, ARTE Genova non ha indicato, per tale quota di debito, una precisa, credibile ed attendibile fonte di finanziamento, né la Regione ha fornito o indicato le possibili soluzioni a questo rilevante problema.

Infine, la Procura prende atto che nel 2023, con rogito n. 69270 del 6 aprile, si è perfezionata la vendita, da ARTE Genova ad ASL 3, dei

padiglioni 8-9-10-15-21 e relative pertinenze dell'ex Ospedale Psichiatrico di Genova-Quarto per l'importo di 4,9 milioni (delibera n. 582/6.12.2022 del Direttore Generale dell'ASL 3). La spesa è stata integralmente finanziata da Regione Liguria che, con atto n. 1307/22.12.2022, ha autorizzato il suindicato importo a titolo di contributo finanziario in conto capitale, impegnando contestualmente la somma a favore della ASL 3 sul capitolo di spesa n. 5069 del Bilancio di previsione 2022-2024 a valere sul Fondo Strategico Regionale di cui all'art. 4 della L.R. n. 34/2016, con imputazione all'esercizio 2022, scadenza 31 dicembre 2022.

Su questa operazione occorre svolgere due considerazioni.

La prima: l'immobile, in origine di proprietà della ASL 3 e poi inserito nell'operazione di cartolarizzazione del 2011, è ora tornato di proprietà della ASL 3 dopo aver generato, nel lasso temporale 2011-2023, solo oneri finanziari aggiuntivi. La somma utilizzata per l'acquisto è stata fornita dalla Regione e quello che nell'atto viene impropriamente chiamato "*contributo*" rappresenta, di fatto, esattamente il prezzo della compravendita dell'immobile tra ARTE Genova e ASL 3. La provvista finanziaria, in buona sostanza, è stata fornita dallo stesso Ente - la Regione Liguria - che aveva beneficiato del ricavato ottenuto dalla alienazione del 2011 per coprire il disavanzo sanitario conseguito nel medesimo anno.

La seconda considerazione, conseguenziale alla prima: pur essendo il corrispettivo dell'alienazione destinato a ridurre il debito di

ARTE Genova nei confronti dell'intermediario finanziario (CARIGE, oggi BPER), il finanziamento di euro 4,9 milioni non potrà essere imputato in diminuzione del debito derivante da cartolarizzazione a carico della Regione in quanto, dal punto di vista sostanziale, quest'ultima ha restituito ora ciò che aveva ricavato dalla vendita del 2011. Per tale aspetto, comunque, il corretto operato della Regione andrà verificato in sede di approvazione del rendiconto del prossimo anno finanziario, considerato che il rogito n. 69270 è intervenuto nell'aprile del 2023.

Ai fini dell'odierno giudizio di parificazione, ad oggi il debito da cartolarizzazione - come risulta dalla relazione della Sezione sul punto - si è ridotto a 57,86 milioni di euro. Ne consegue che, ove tale importo residuo derivante dalla cartolarizzazione non fosse rappresentato nello Stato patrimoniale "Debiti" alla voce "debiti verso controllate", anche il Rendiconto 2022 - come quelli degli anni precedenti - non sarebbe parificabile per tale posta.

#### 4. IL FONDO CONTENZIOSO E GLI ACCANTONAMENTI

L'accantonamento al Fondo contenzioso risulta pari a 118,5 milioni di euro a fronte dei 67 milioni dell'anno precedente, con un incremento, pertanto, di 51,5 milioni (43% in più rispetto al 2021).

Da quanto emerge dagli atti si evince che, nel 2022, la stima di tale importante fondo - la cui congrua quantificazione concorre a determinare un corretto valore del risultato di amministrazione - è derivata da una relazione del Dirigente del Settore Avvocatura sullo stato delle cause in essere al 31.12.2022. In tale relazione, tuttavia, non viene riportata la fondamentale indicazione del rischio di soccombenza in base al quale le passività vanno suddivise in probabili, possibili e da rischio remoto (come richiesto dal principio contabile OIC 31 - e IAS 37 - e come altresì indicato in alcune deliberazioni delle Sezioni di controllo della Corte dei conti: si vedano, a tal fine, Sez. contr. Puglia, delib.ne n. 112/2021, Sez. contr. Emilia-Romagna, delib.ne n. 37/2023). Nella suindicata relazione, invece, una rilevante mole di cause in cui è coinvolta Regione Liguria risulta valutata con un grado di soccombenza del 50%, mentre nessun contenzioso presenterebbe un grado di soccombenza ritenuto probabile.

Al riguardo la Procura, pur prendendo atto del notevole sforzo fatto dalla Regione nell'aver accantonato ulteriori 51 milioni di euro al Fondo contenzioso portando lo stesso a 118,5 milioni di euro, ritiene di dover aderire alle osservazioni formulate dal Collegio dei revisori nel

senso che occorre valutare con attenzione la consistenza del contenzioso e l'effettivo grado del rischio di soccombenza, evitando di stimare quest'ultimo genericamente al 50% e operando aggiornamenti costanti che tengano conto della dinamica e dello stato di avanzamento dei singoli processi. Vista la rilevantissima mole del contenzioso sarebbe, altresì, opportuna l'indicazione del numero della causa di ogni singolo giudizio nonché la effettuazione di un ulteriore aggiornamento ad una data prossima all'adozione, da parte della Giunta regionale, del DDL di approvazione del rendiconto in modo che, se del caso, si possa adeguare prontamente l'accantonamento per la copertura di eventuali rischi sopravvenuti.

Sempre con riferimento agli accantonamenti sul Fondo contenzioso la Procura ha soffermato l'attenzione sul caso particolare - peraltro già segnalato in occasione del precedente giudizio di parificazione - derivante dal giudizio attivato dalla "Pessina Costruzioni" S.p.a. con riferimento all'appalto per la realizzazione del nuovo Ospedale Felettino, a La Spezia. Infatti, con atto di citazione notificato in data 17 dicembre 2019 la predetta società, aggiudicataria dei lavori, ha citato in giudizio IRE S.p.a. e ASL 5 (causa pendente presso il Tribunale ordinario di Genova - Sezione specializzata in materia di impresa) chiedendo un risarcimento danni pari a circa 45 milioni di euro a causa della risoluzione del contratto di appalto integrato per la realizzazione del nuovo nosocomio.

Da quanto emerge dagli atti IRE S.p.a., avvalendosi di un parere legale, non ha accantonato alcuna provvista sul Fondo rischi poiché il pericolo di soccombenza è stato ritenuto altamente improbabile; è stato ritenuto inoltre che la medesima società convenuta in giudizio, avendo operato come mandatario, anche in caso di soccombenza dovrebbe essere tenuta indenne dalla mandante ASL 5 in ordine alle eventuali somme da pagare a titolo di risarcimento, in virtù di quanto previsto dall'art. 1720, comma 2, c.c.

Dall'esame della documentazione a disposizione, tuttavia, sembra che anche la ASL 5 non abbia accantonato risorse per far fronte ad una eventuale soccombenza in tale giudizio.

Orbene, in virtù di quanto previsto dall'OIC 31 e dal principio IAS 34 e alla luce della relazione datata 10 maggio 2022 sul bilancio 2021 del revisore indipendente di IRE S.p.a. (dove si legge testualmente: *“l'eventuale difformità di decisione del Tribunale di Genova potrebbe determinare un significativo elemento di rischio di continuità aziendale nella prospettiva futura”*), la Procura ritiene inverosimile stimare il rischio di soccombenza pari allo 0%, vale a dire evento remoto ed eccezionale; inoltre, non è coerente con il principio di prudenza la mancata previsione di un qualsivoglia accantonamento per tale contenzioso, il cui valore, in caso di esito negativo - comunque sempre possibile - è tale da mettere a rischio la stessa continuità aziendale.

Altrettanto preoccupante è poi il fatto che, al di là dei rispettivi ruoli assunti nell'appalto in questione e delle corrispondenti ed

eventuali responsabilità, neppure la ASL 5 abbia operato accantonamenti sul proprio Fondo contenzioso. Tale operazione, che prudenzialmente sarebbe invece da compiere, genererebbe per l'Azienda sanitaria un corrispondente costo, con immediati effetti sul risultato d'esercizio della medesima quale minore utile o maggiore perdita: in quest'ultima evenienza, andrebbe ad incidere sul disavanzo sanitario regionale al quale Regione Liguria dovrebbe far fronte.

Ciò posto, giova ribadire che una stima non corretta dei costi pregiudica, senza alcun dubbio, la trasparenza dei conti pubblici.

## 5. IL CONTO ECONOMICO E LO STATO PATRIMONIALE

Il risultato economico, al netto delle imposte, per l'esercizio 2022 è pari a 70,3 milioni di euro, lievemente inferiore rispetto all'anno precedente. A tale risultato si perviene partendo dalla differenza tra i componenti positivi e negativi della gestione, pari a 122 milioni di euro circa, e sottraendo proventi ed oneri finanziari e straordinari, con un risultato, prima delle imposte, di circa 75,6 milioni.

Lo Stato patrimoniale al 31.12.2022 registra un valore dell'attivo e, corrispondentemente, del passivo, pari a 3.306 milioni di euro.

Per ciò che concerne l'indebitamento regionale, analizzando la voce "Debiti" dello Stato patrimoniale emerge che, al 31.12.2022, la consistenza dei debiti da finanziamento ammonta a 663 milioni di euro circa, ripartiti tra prestiti obbligazionari, debiti verso altre amministrazioni, debiti verso altri finanziatori.

Analizzando le singole voci si rileva che il debito per "prestiti obbligazionari" si è ridotto a 120 milioni di euro (rispetto ai 360 milioni iscritti al 1° gennaio 2022): ciò per effetto dell'operazione di ristrutturazione del debito mediante riacquisto dei residui 240 milioni e definitiva estinzione del prestito obbligazionario bullet con scadenza 2034 (di cui si è detto in precedenza).

Tra i "debiti verso altre amministrazioni pubbliche" sono iscritte le anticipazioni di cassa per 213,1 milioni di euro, attivate con il MEF ai

sensi degli artt. 2 e 3 D.L. n. 35/2013 che nel corso dell'anno hanno fatto registrare pagamenti in restituzione delle quote capitali per complessivi 6,4 milioni.

La voce "debiti verso altri finanziatori" (che al 31.12.2021, al netto dei rimborsi, ammontava a oltre 194 milioni) al 31.12 2022 sale a 330 milioni per effetto del mutuo di 142 milioni acceso con BNL Spa per il riacquisto del prestito obbligazionario.

A questi vanni aggiunti i "debiti di funzionamento" che, al 31.12.2022, ammontano a 2.125,9 milioni.

## 6. LA SANITA'

### 6.1 *La spesa sanitaria*

La spesa sanitaria costituisce la principale voce di spesa della Regione, attestandosi nel 2022 al 73,07% degli impegni complessivi assunti dall'Ente (nel 2021 l'incidenza era del 79,45%). In valore assoluto, invece, gli impegni perimetrati sanità nel 2022 ammontano, al netto delle partite di giro, a 4,390 miliardi di euro, facendo registrare un incremento costante rispetto al biennio precedente (nel 2020 3,582 miliardi; nel 2021 3,972 miliardi).

Per quanto riguarda l'esposizione e l'analisi delle entrate derivanti dal SSN e di quelle proprie nonché dei costi del sistema sanità, si rimanda alla analitica relazione della Sezione del controllo, i cui dati si condividono.

Al riguardo la Procura, in considerazione di un così pregnante impatto, si limita a ribadire l'auspicio - già espresso lo scorso anno - che il programma di riforma dell'assistenza territoriale ispirata al nuovo patto per la salute e alle indicazioni e progetti previsti dal PNRR si traduca in azioni positive tese alla salvaguardia del diritto alla salute e ad un aumento qualitativo e quantitativo dei servizi sanitari nella medicina della prevenzione, del territorio, nell'assistenza distrettuale e in quella ospedaliera.

## **6.2 *Il risultato economico della gestione e la copertura del disavanzo***

Il risultato economico consolidato della gestione espone, per l'esercizio 2022, un disavanzo di poco più di 65 milioni di euro.

Dopo aver presentato varie volte, rettificandone i dati, i modelli CE relativi al IV trimestre 2022 del consolidato regionale, nella riunione del 27-28 aprile 2023 il Tavolo di verifica degli adempimenti ha appurato che la Regione Liguria ha comunque assicurato l'equilibrio economico coprendo il predetto disavanzo col ricorso al Fondo integrativo aggiuntivo corrente istituito con l'art. 10, comma 2, della legge regionale n. 13/2021: in particolare, sono state utilizzate risorse per 30,3 milioni ivi stanziati a valere sul 2022 e 35 milioni assegnati all'esercizio 2023.

Per rendere possibile tale operazione, la Regione è dovuta intervenire con apposita disposizione di legge (la L.R. n. 8 del 20 aprile 2023) che ha aggiunto al predetto art. 10, comma 2, il comma 2-bis ai sensi del quale *“Nel caso in cui, in sede di determinazione del risultato di esercizio delle aziende ed enti del Servizio Sanitario Regionale a chiusura dell'esercizio precedente, emerga un disavanzo, i fondi di cui al comma 2 per l'esercizio in corso sono ridestinati in tutto o in parte alla copertura del disavanzo dell'esercizio precedente. A tal fine la Giunta regionale è autorizzata a provvedere alle conseguenti variazioni di bilancio”*.

L'articolo 2 della predetta legge regionale n. 8/2023, inoltre, ha espressamente previsto: *“Per l'anno 2023 le risorse del fondo di cui all'articolo 10, comma 2, della l.r. 13/2021 sono destinate alla copertura del disavanzo delle aziende ed enti del Servizio Sanitario Regionale per l'esercizio 2022.”*

Quindi, preso atto delle coperture, il Tavolo di verifica degli adempimenti ha “disinnescato” l’avvio della procedura di diffida di cui all’art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004, i cui presupposti aveva invece valutato sussistenti nella riunione del 28 marzo 2023. Tuttavia, oltre a restare in attesa del provvedimento di assegnazione dei 35 milioni alle aziende (poiché - come ricorda anche la Sezione del controllo nella propria relazione, che sul punto si riserva la verifica in sede di esame del rendiconto 2023 - *“il descritto sistema di copertura del disavanzo risulta in linea con la normativa nazionale nella misura in cui le risorse siano non solo stanziare ed impegnate ma anche concretamente erogate agli enti del SSR”*), il predetto organo raccomanda alla Regione *“una approfondita riflessione in merito alla gestione strutturale del FSR...in condizioni di efficienza e appropriatezza nell’erogazione dei LEA, nel rispetto dell’equilibrio economico in coerenza con le risorse disponibili a legislazione vigente”*.

Nel concordare con le riflessioni espresse dal Tavolo tecnico la Procura, alla luce di quanto sopra, esprime alcune considerazioni ulteriori.

Innanzitutto, rileva che il disavanzo economico consolidato 2022 è cresciuto rispetto all’anno precedente sia in termini assoluti (65 milioni rispetto ai 42,2 milioni risultanti dai verbali del 2021), sia percentualmente in rapporto al finanziamento ordinario (1,9% di quest’anno rispetto all’1,2% dell’esercizio precedente).

Ciò richiede di porre in essere manovre di copertura necessarie e al tempo stesso difficoltose le quali, pur risultando legittime, sono

dettate dall'emergenza (come detto, quest'anno la Regione ha emanato, *in limine* al Tavolo di verifica del 28 aprile e per scongiurare la procedura di diffida, una apposita disposizione di legge integrativa della vigente normativa al fine di rendere possibile il ripiano). Tali manovre, inoltre, individuano le risorse per fronteggiare costi e debiti pregressi in entrate attuali e/o future, le quali vengono così sottratte alla auspicabile destinazione di creare nuovi servizi (in effetti, i 35 milioni del ripiano attinti dal Fondo integrativo aggiuntivo corrente sono costituiti dal gettito di manovre fiscali regionali attuate nell'esercizio successivo, vale a dire dall'innalzamento delle aliquote delle addizionali regionali di competenza 2023, che saranno erogate agli enti del SSR nel 2024). L'acquisizione di tali risorse, dunque, è posta a carico dei cittadini/contribuenti che però non potranno beneficiarne in termini di miglioramento qualitativo e quantitativo delle prestazioni sanitarie, dovendo essere le risorse stesse destinate al ripiano di debiti pregressi.

Inoltre, il "balletto" con il quale la Regione ha presentato i modelli CE IV trimestre 2022 (dal verbale del Tavolo tecnico risultano depositi di sempre nuovi dati avvenuti il 17 e il 20 febbraio, l'8 e il 20 marzo, il 21 e, infine, il 26 aprile) denota l'esistenza di oggettive difficoltà nella raccolta ed "assemblamento" dei dati consuntivi definitivi degli enti del SSR, a tutto discapito della tempestività ed attendibilità.

Al riguardo, un valido rimedio può rinvenirsi nel rispetto - quanto meno tendenziale - dei termini che l'art. 32 del D. Lgs. n. 118/2011 prevede per l'approvazione, da parte della Giunta regionale, dei bilanci di esercizio di ciascun ente (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e universitarie integrate, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)

e del bilancio d'esercizio consolidato, fissati rispettivamente al 31 maggio e al 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento. Una più celere acquisizione ed approvazione dei documenti contabili, più in linea con le scadenze previste dal citato art. 32, consentirebbe di "avere il polso" della situazione in tempi congrui, così evitando o limitando la possibilità di lunghe e pericolose interlocuzioni col Tavolo di verifica degli adempimenti e, soprattutto, permetterebbe di valutare con maggiore ponderazione e meno urgenza le forme di ripianamento degli eventuali disavanzi.

Regione Liguria, tuttavia, risulta molto indietro nel rispetto dei termini dettati dalla legge. Di recente, infatti, ha comunicato (nota del 23 maggio 2023) che il bilancio consolidato 2021 verrà redatto dopo l'approvazione, da parte della Giunta regionale, di tutti i bilanci di esercizio degli enti del SSR; successivamente (nota del 7 luglio 2023), ha precisato che dette approvazioni sono avvenute nel corso del primo trimestre del 2023: è evidente, quindi, che alla data di quest'ultima comunicazione è ancora in fase di predisposizione addirittura il consolidato 2021.

Pertanto, sullo specifico punto, la Procura raccomanda di approfondire ogni sforzo teso ad una più tempestiva predisposizione dei bilanci di esercizio di ciascun ente del SSR e del bilancio consolidato, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 32 del D. Lgs n. 118/2011.

### 6.3 *Le liste di attesa*

Nonostante la fine dell'emergenza legata al COVID 19, la pandemia ha fortemente influenzato il servizio sanitario per la necessità di far fronte alla domanda di prestazioni rimasta inevasa nel biennio 2020-2021 attraverso programmi di recupero delle attività non erogate.

Al riguardo, nella requisitoria dello scorso anno la Procura aveva evidenziato che per la Liguria una valutazione sarebbe stata possibile alla fine del 2022, dal momento che nel corso del 2021 i traguardi erano stati solo parzialmente raggiunti. Oggi è possibile un primo esame della situazione.

Innanzitutto, va detto che per il piano di recupero delle liste d'attesa di cui all'art. 29 del D.L. n. 104/2020, convertito in legge n. 126/2020 Regione Liguria ha ottenuto un finanziamento aggiuntivo di 13.3 milioni che ha utilizzato integralmente per il ricorso a prestazioni aggiuntive e al personale di comparto o per finanziare l'incremento delle prestazioni del privato accreditato.

Inoltre, l'Ente ha mantenuto il "*progetto restart*" di cui alla DGR 1091/2021, con l'abbattimento dei tetti di spesa per prestazioni di diagnostica ambulatoriale.

Tuttavia, malgrado i maggiori stanziamenti e le somme impegnate, il problema delle liste d'attesa permane.

Le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2023, hanno reso noti i dati del Ministero della Salute sui recuperi delle prestazioni nel 2022 da parte delle Regioni, e sul finanziamento utilizzato. In particolare, il riferimento è alle tre categorie di prestazioni prioritarie -

ricoveri programmati; inviti e prestazioni per le campagne di screening oncologici; prestazioni ambulatoriali - individuate nelle *“Linee di indirizzo per il recupero delle prestazioni sanitarie non erogate in ragione dell’epidemia da SARS-CoV-2”* emanate dal Ministero della Salute nel gennaio 2022 e che hanno costituito la base per la predisposizione dei Piani Operativi Regionali (POR) contenenti le strategie di recupero delle prestazioni non erogate durante la pandemia.

Ebbene, stando al sopra citato Rapporto e ai dati ministeriali, nella classifica tra le regioni la Liguria, malgrado l’utilizzo di tutti i 13,3 milioni di finanziamento aggiuntivo, si colloca all’ultimo posto per i recuperi dei ricoveri programmati (la media dei recuperi è del 14% rispetto al 66% di quella nazionale), al penultimo posto per il recupero degli inviti per screening (percentuale del 20%, davanti solo al Friuli-Venezia Giulia fermo al 14% contro la media nazionale dell’82%) e al 15° posto, ma penultimo tra le regioni del nord, per il recupero delle prestazioni ambulatoriali (36% a fronte del 57% nazionale); solo per le prestazioni di screening è stato raggiunto l’80% dei recuperi, superiore rispetto alla media generale del 67%.

Tali dati evidenziano la necessità di un deciso cambio di passo nella erogazione di servizi fondamentali per la salute della collettività, sia mediante il reperimento di risorse proprie (e in questo senso non giova quanto già detto in ordine al ripiano del disavanzo sanitario 2021 con nuove manovre fiscali da attuare nel 2023), sia attraverso misure organizzative di razionalizzazione idonee ad utilizzare al meglio le strutture esistenti e, infine, anche mediante una maggiore apertura ad altri soggetti in grado di fornire le suddette prestazioni.

In proposito, sembrano tuttavia andare in senso contrario a quest'ultima misura i recenti provvedimenti adottati dalla Regione - la DGR n. 1259/16.12.2022 e la conseguente delib.ne n. 419/29.12.2022 del Direttore Generale di A.Li.Sa. - che dispongono la proroga dell'efficacia, fino al 30 settembre 2023, degli accordi contrattuali già in essere con i soggetti privati accreditati *ex art. 8-quater* e *art. 8-quinquies* del D.Lgs. n. 502/1992, stabilendo altresì un tetto di spesa pari al 75% del budget 2021. Infatti, come rilevato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con segnalazione del 3 aprile 2023, tali scelte si pongono in contrasto col principio della concorrenza, in quanto la reiterata conferma dei rapporti in essere con i soggetti già accreditati e la definizione di limiti di spesa in base al solo o prevalente criterio della spesa storica hanno l'effetto negativo di cristallizzare le posizioni e la struttura del mercato.

La Procura, pur riconoscendo che la proroga dei contratti era necessaria nel caso concreto, concorda con i criteri generali enunciati dall'Autorità ed auspica che la Regione allarghi la platea dei soggetti accreditabili (naturalmente previo esame del possesso dei requisiti richiesti per legge), tenendo conto dei livelli di domanda di servizi sanitari.

Un discorso a parte merita, infine, il sistema dell'emergenza-urgenza ospedaliera, che pure registra - come in tutto il territorio nazionale - carenze di personale medico. In tale settore Regione Liguria, allo scopo di garantire i livelli di assistenza e, al tempo stesso, con l'espressa finalità "*di ridurre l'utilizzo delle esternalizzazioni*", ha emanato la legge regionale 27 ottobre 2022, n. 13, recante specifiche disposizioni

che anticipano la normativa statale introdotta qualche mese dopo, nel 2023.

In particolare, l'art. 7 della predetta legge n. 13/2022 consente ad aziende, enti ed istituti del servizio Sanitario Regionale di ricorrere, "*per il tempo strettamente necessario*", alle prestazioni aggiuntive dei dirigenti medici interni riconoscendo la tariffa massima oraria di 100 euro lordi, in deroga a quella di 60 euro prevista dal CCNL 2016-2018.

Il successivo art. 8 prevede inoltre che il medesimo importo "*in deroga*" possa essere riconosciuto qualora, per garantire i servizi di emergenza-urgenza, si renda necessario disporre procedure di esternalizzazione.

Come detto, disposizioni analoghe agli artt. 7 e 8 sono state introdotte a livello statale con il decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito in legge 26 maggio 2023, n. 56, agli artt. 10 e 11.

Esaminando le suindicate norme regionali alla luce dell'intervenuta disciplina statale, vengono meno possibili dubbi di incostituzionalità dell'art. 7 per invasione di materia riservata al legislatore statale (ciò per effetto dell'art. 11 del decreto-legge che ha generalizzato ed esteso all'intero territorio nazionale l'incremento della tariffa oraria fino a 100 euro).

Qualche perplessità, tuttavia, si pone per l'art. 8 della legge regionale. Infatti l'art. 10 del D.L. n. 34/2023, con il dichiarato obiettivo di reinternalizzare tutti i servizi sanitari (arginando il diffuso fenomeno dei "medici a gettone"), sottopone la possibilità di affidamento a terzi dei servizi medici ed infermieristici – ivi compresi quelli di urgenza-emergenza ospedaliera – a una serie di limiti e condizioni: la necessità,

l'urgenza e l'improrogabilità degli affidamenti, la verificata impossibilità di utilizzare personale già in servizio, di assumere gli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, di avvalersi di personale in convenzione, di espletare procedure di reclutamento.

Nessuno di tali "paletti", invece, è contemplato nel testo dell'art. 8 della L.R. n. 13/2022, che pure dovrebbe essere improntato, in combinazione col precedente art. 7, a limitare gli affidamenti a terzi.

La Procura, pertanto, auspica che Regione Liguria adegui la propria normativa alla sopravvenuta disciplina statale o quanto meno raccomanda che, in caso di concreta applicazione dell'art. 8, l'eventuale ricorso a procedure di esternalizzazione dei servizi di emergenza-urgenza venga subordinato al rispetto dei limiti e condizioni previsti dal D.L. n. 34/2023: tanto più ove si consideri che la loro inosservanza "è valutata anche ai fini della responsabilità del dirigente della struttura sanitaria appaltante il servizio per danno erariale" (art. 10, comma 5, D.L. n. 34/2023).

Il fenomeno dei c.d. "medici a gettone" si è rivelato fonte di "fughe" di medici dal settore sanitario pubblico per entrare a far parte di soggetti esterni (ad esempio, cooperative) che poi ricevono in appalto i medesimi servizi, con aggravio di costi per la sanità. La finalità di limitarne il ricorso, perseguita a livello nazionale, attraverso un preventivo esame e valutazione delle possibili alternative è senz'altro condivisibile e rientra tra quelle misure organizzative di razionalizzazione cui si è fatto riferimento più sopra ai fini dell'abbattimento delle liste d'attesa.

#### **6.4 *La mobilità extraregionale attiva e passiva***

La mobilità extraregionale attiva e passiva costituisce un indicatore di rilievo dell'efficienza del servizio sanitario.

Il Servizio sanitario pubblico, nel fornire l'assistenza territoriale e ospedaliera, prevede l'allocazione delle risorse del Fondo sanitario nazionale ripartendolo tra le Regioni in base alla quota capitaria determinata sulla base di un sistema di coefficienti parametrici riferiti a diversi elementi tra cui si annovera, oltre alla popolazione residente, anche la mobilità sanitaria: quest'ultima, quando le prestazioni sono fornite a soggetti non residenti, produce spese inizialmente a carico della regione erogante che poi vengono rimborsate dalle regioni di residenza del soggetto che ne usufruisce, attraverso compensazioni nel riparto del fondo. Pertanto, nell'ottica della singola regione, l'erogazione (o la mancata erogazione) di prestazioni sanitarie riveste rilievo sotto il profilo economico. Inoltre, il saldo della mobilità sanitaria consente una valutazione sull'attrattività dell'assistenza sanitaria offerta e, quindi, dell'efficienza del sistema.

Per la Liguria i dati relativi al 2022 evidenziano un saldo negativo della mobilità extraregionale pari a 52,2 milioni di euro: tale importo è maggiore rispetto a quello dello scorso anno (che era pari a 46,3 milioni) e anche a quello registrato nel 2020 (51,1 milioni). Si assiste, dunque, ad una ripresa delle prestazioni sanitarie di cui i residenti liguri vanno ad usufruire al di fuori del territorio della loro regione.

Come anticipato, si tratta di un fattore che si ripercuote negativamente sui costi complessivi sostenuti dalla Regione e denota la scarsa attrattività del sistema ligure, che è diffusa ed investe tutte le

aziende sanitarie: le punte più elevate, comunque, continuano a registrarsi per la ASL 3 Genovese e per la ASL 5 Spezzino.

Al pari degli anni precedenti, la Procura continua ad auspicare che vengano poste in essere azioni miranti al contenimento del fenomeno, anche attraverso la stipula di accordi con le regioni confinanti. A tal fine, uno stimolo alla sottoscrizione di accordi bilaterali è ora fornito dall'art. 1, comma 492, della legge n. 178/2020, che condiziona a tale adempimento l'accesso al finanziamento integrativo del SSN.

### ***6.5 I costi assicurativi e gli accantonamenti al fondo rischi***

Regione Liguria con legge n. 28/2011 ha adottato un sistema di gestione diretta del rischio sanitario per contenere i costi assicurativi, unificando le scelte delle aziende del SSR. Tale sistema opera in concreto attraverso la creazione di un fondo regionale (con dotazione annuale di 25 milioni) finalizzato al finanziare gli esborsi che gli enti devono effettuare per ciascun sinistro. Al fondo, introdotto nel 2012 ed entrato definitivamente a regime nel 2014, aderiscono tutti gli enti del sistema sanitario regionale.

La Sezione del controllo rileva che dal 2012 al 2022 sono stati assegnati al predetto fondo rischi complessivi 258,3 milioni di euro mentre le somme liquidate a titolo di risarcimento danni ammontano a 190,7 milioni: a fine 2022, quindi, risultano accantonati nello stato patrimoniale della ASL 2 Savonese (azienda capofila) 67,6 milioni.

Preso atto dei dati esposti nella relazione della Sezione, la Procura innanzi tutto ne condivide i rilievi in merito alla mancata

evidenziazione, nei conti economici degli enti, dei costi sostenuti per il risarcimento dei danni a terzi derivanti da responsabilità professionali. A tal fine, si continua a suggerire alla Regione di apportare al piano dei conti ulteriori informazioni di dettaglio attraverso l'inserimento di sottovoci (facoltà del resto consentita dallo stesso decreto legislativo n. 118/2011).

Inoltre, visto il trend in salita pressoché costante dei costi complessivi sostenuti da tutti gli enti del SSR dal 2014 al 2022 a titolo di risarcimento danni e spese legali (si parte da 11 milioni del 2014 passando a 19,6 milioni del 2018, 26,8 milioni del 2019, 20 milioni del 2020, 26,1 milioni del 2021 fino ad arrivare a 28,3 milioni del 2022) e considerato che - come appurato dalla Sezione - il costo registrato nel 2022 non è lontano dai 29,6 milioni di premi di assicurazione per responsabilità civile professionale pagati nel 2011 (ultimo anno prima dell'introduzione del sistema di auto-assicurazione), si invita la Regione ad esaminare e valutare se, dopo un decennio, il regime introdotto con la L.R. n. 28/2011 proprio allo scopo di contenere i costi assicurativi richieda modifiche o aggiustamenti per migliorare il sistema, anche alla luce delle novità introdotte dalla legge n. 24/2017 (c.d. "legge Gelli Bianco) in materia di responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie e di obbligo di assicurazione a carico di tutte le strutture sanitarie.

## **6.6 *Gli investimenti regionali in sanità***

Specifica attenzione meritano gli investimenti in materia sanitaria, data la loro rilevante consistenza.

Una premessa pare doverosa. Grazie al PNRR, nei prossimi anni verranno avviati numerosi investimenti per rafforzare la prevenzione e l'assistenza sul territorio e per integrare i servizi sanitari. Lo scopo ultimo è garantire un equo accesso alle cure, ammodernare la dotazione delle strutture in termini di qualità del capitale umano e delle risorse digitali e strumentali, promuovere la ricerca.

Nell'ambito della Missione 6, il PNRR prevede, infatti, la riforma dell'assistenza sanitaria territoriale finalizzata alla creazione e al potenziamento di strutture di prossimità.

In particolare, verranno realizzate case di comunità (1288 per un costo complessivo stimato in 2 miliardi di euro), strutture socio-sanitarie che hanno come scopo il rafforzamento del ruolo dei servizi sociali territoriali, permettendo una maggiore integrazione con la componente sanitaria per la cura dei pazienti affetti da patologie croniche. Verranno inoltre potenziate l'assistenza domiciliare e la telemedicina, per il cui sviluppo sono previsti fondi appositi.

Per le cure intermedie è prevista la realizzazione di ospedali di comunità, strutture a media/bassa complessità clinica dotate dai 20 ai 40 posti letto, gestite prevalentemente da personale infermieristico. La realizzazione degli ospedali di comunità dovrebbe facilitare la soluzione di problemi sanitari per i quali non è necessario il ricovero in strutture ospedaliere.

Gli interventi previsti dal PNRR dovranno saldarsi ed integrarsi con quelli già in corso di realizzazione o già programmati nell'ambito dell'attività di investimento promossa dalle Regioni e dallo Stato.

Quale preliminare considerazione, questa Procura auspica che l'introduzione dei descritti modelli di prevenzione e cura segua un disegno complessivo che porti ad integrare queste nuove strutture con le realtà già esistenti nel territorio, per rispondere prioritariamente alle esigenze della collettività tenendo in considerazione le peculiarità di un territorio come quello ligure che da levante a ponente si snoda in maniera non uniforme.

Ciò premesso in generale, come in occasione della parifica del rendiconto generale per gli anni 2019, 2020, 2021 la Procura intende soffermare l'attenzione sulla gestione delle risorse finanziarie in relazione ad alcune opere già in avviata fase di programmazione.

Al riguardo, ci si limiterà a richiamare solo i più recenti sviluppi dei relativi procedimenti, rimandando per il resto alla completa esposizione effettuata dalla Sezione del controllo.

#### **6.6.1 *Il nuovo ospedale Galliera di Genova***

La realizzazione dell'ospedale si inserisce nel programma per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nell'area metropolitana genovese, previsto dall'art. 71 della legge n. 448/1998 e finanziato anche mediante contributo statale.

Il piano di fattibilità aggiornato al 12 maggio 2020 prevedeva, in base al programma finanziario, un costo complessivo dell'opera stimato in 154 milioni di euro, coperto per il 48,44% (vale a dire circa 74,6 milioni di euro) da mutuo ipotecario. L'avvio dei lavori era previsto per il 2021, con una durata di 48 mesi; il nuovo ospedale doveva essere operativo dal 2026.

L'E.O. Galliera ha quindi sottoscritto, in data 8 aprile 2021, il contratto di finanziamento dell'opera per 75 milioni di euro con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa; subito dopo (con DDG n. 264/9.4.2021) ha indetto una procedura di gara aperta, ai sensi dell'articolo 194 e ss. del D.Lgs. 50/2016, per l'affidamento a contraente generale della progettazione esecutiva e realizzazione del nuovo ospedale. La gara, espletata a giugno 2021, è andata deserta.

Dopo l'approvazione, da parte della Giunta regionale (DGR n. 672/30.7.2021) dei nuovi documenti progettuali per bandire una nuova gara e l'esito positivo della Conferenza di servizi decisoria, in data 8.4.2022 il Galliera ha modificato il bando, a causa dell'incertezza dei mercati delle materie prime e per la necessità di introdurre il meccanismo della revisione prezzi. Al riguardo, la Procura aveva segnalato, nella requisitoria di parifica dello scorso anno, il rischio derivante dal possibile aumento dei costi legato all'introduzione del meccanismo di revisione dei prezzi.

Per far fronte agli eccezionali rincari dei materiali da costruzione e dei prodotti energetici, la Regione - che aveva già programmato

un'integrazione finanziaria del finanziamento di 12,85 milioni con DGR n. 746/2020 – ha previsto una ulteriore integrazione di 20 milioni (DGR n. 577/2022).

Il 9 aprile 2023 è definitivamente scaduta l'unica offerta pervenuta a seguito del nuovo bando. Le cause della scadenza sono legate all'incertezza sull'esito di un ricorso straordinario pendente presso il Capo dello Stato, in materia urbanistica, la cui definizione è ipotizzata per il prossimo mese di settembre. Inoltre, risulta pendente anche un ricorso presso il TAR Liguria afferente al "vincolo indiretto" apposto dalla competente Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, benché lo stesso sembri *"non suscettibile di incidere direttamente sulla procedura, come da parere legale del 30.12.2022, acquisito agli atti dell'Ente con prot. gen. 036 del 02.01.2023"*.

Al riguardo, la Procura invita a non sottovalutare il rischio insito nella presenza di contenziosi e l'impatto che gli stessi possono avere sugli esiti della gara e sul suo successivo percorso.

Nel frattempo, pone in risalto la percentuale di realizzazione dell'intervento nel suo insieme (comprensivo delle fasi progettuali) che si ferma al 3,3%, a riprova di un iter nella gestazione dell'opera che continua ad essere particolarmente complesso. Tale dato è estremamente modesto, tanto più se rapportato al massiccio impiego di risorse nel progetto ed alla necessità, nelle more della costruzione del nuovo edificio, di mantenere agibile l'Ospedale Galliera a garanzia della continuità assistenziale.

In tale contesto, si apprende che la Regione ha avviato un confronto con il Ministero della Salute, finalizzato a valutare l'inserimento dell'intervento nell'ambito delle iniziative di investimento immobiliare nel campo dell'edilizia sanitaria da parte dell'INAIL, ai sensi dell'art. 56-bis del D.L. n. 77 del 2021, convertito in legge n. 108/2021.

La Procura, nel seguire l'andamento dell'intera procedura e riservandosi ogni ulteriore valutazione, ribadisce la necessità di monitorare i costi del nuovo ospedale che potrebbero di gran lunga superare i 154 milioni di euro inizialmente previsti.

#### **6.6.2 L'Ospedale Felettino di La Spezia**

Per la costruzione del nuovo ospedale di La Spezia, derivante da un impegno assunto in sede di Accordo di programma del 30.7.2001 tra Regione Liguria, Provincia e Comune di La Spezia, ASL 5, dopo lunghe vicissitudini burocratiche e giudiziali si era finalmente pervenuti, in data 21.05.2015, alla stipulazione di contratto d'appalto misto per la progettazione esecutiva e la costruzione, con contestuale affidamento di servizi (gestione edificio, aree esterne, impianti meccanici elettrici e speciali per quattro anni dal collaudo) e trasferimento di immobili con l'ATI formata da Pessina Costruzioni S.p.a., Gruppo PSC S.p.a. e Coopservice S.c.p.a.

In data 6.11.2019, tuttavia, la Regione - e per essa IRE S.p.a., stazione appaltante - procedeva alla risoluzione per inadempimento del

contratto d'appalto. Ciò ha generato un giudizio civile con richiesta di risarcimento dei danni da parte dell'ATI aggiudicataria (del quale si è già detto più diffusamente nel capitolo "*Il Fondo contenzioso e gli accantonamenti*").

Al fine di realizzare la costruzione dell'opera la Regione ha, comunque, individuato un nuovo percorso stabilendo di procedere con un contratto di Partenariato Pubblico Privato (D.G.R. 123/2020).

In base al nuovo quadro economico, il costo totale dell'opera ammonta a 264,4 milioni di euro (rispetto ai precedenti 177,2 milioni): coperti per 104 milioni da finanziamento statale, per 86,1 milioni a carico del concessionario e per 74,2 milioni a carico del bilancio regionale (di cui 45,4 milioni per arredi e attrezzature che saranno impegnati sul bilancio in base al cronoprogramma dei lavori e comunque non prima del 2024).

La procedura è stata aggiudicata in data 17 marzo 2023.

Pressoché in contemporanea, la Regione ha approvato (con DGR n. 224/2023) lo schema di accordo con il Comune della Spezia, ai sensi dell'art. 15 della L. n. 241/1990, per la disciplina della procedura autorizzativa finalizzata al rilascio del permesso di costruire. Inoltre, è stata indetta la Conferenza di servizi in forma semplificata per l'approvazione del progetto definitivo, comprensiva del rilascio del titolo edilizio, dell'autorizzazione paesaggistica e di tutti i permessi e autorizzazioni.

La Procura, dopo aver sottolineato ancora lo scorso anno la necessità di un attento esame della fattibilità finanziaria e della convenienza economica della scelta del partenariato pubblico privato, prende atto della decisione presa, riservandosi di seguire lo sviluppo dell'intero procedimento.

### ***6.6.3 L'Ospedale del Ponente Genovese in località Erzelli***

La Procura segue con attenzione l'evolversi della proposta di progetto bandiera predisposta da Regione Liguria ai sensi dell'art. 33, comma 3, lett. d), del D.L. n. 152 del 2021 convertito in legge n. 233/2021, integrata con la proposta di investimento immobiliare presentata dall'INAIL ai sensi dell'art. 56-*bis* del D.L. n. 77 del 2021, convertito in legge n. 108/2021, avente ad oggetto la "Realizzazione del Centro Nazionale di Medicina Computazionale" in località Erzelli, a Genova.

Si tratta di un'opera che raccoglie progettualità sia di carattere sanitario che di ricerca scientifica e di innovazione tecnologica, le quali sono riconducibili a diversi soggetti presenti sul territorio (Regione, IRCCS, IIT, Università). Il costo stimato, pari a 405 milioni di euro, dovrebbe essere coperto con diverse linee di finanziamento, ciascuna delle quali segue le regole sue proprie. Più specificamente, per 280 milioni si tratta delle risorse previste dall'art. 56-*bis* del D.L. n. 77/2021 per iniziative di investimento immobiliare nel campo dell'edilizia sanitaria valutabili da INAIL, che nella fattispecie sono destinate

all'acquisizione delle aree, alla progettazione e alla realizzazione delle strutture per l'attività di assistenza sanitaria e di ricerca traslazionale e di base; 60 milioni sono finanziati ai sensi dell'art. 20 della legge n.67/1988 (di cui 54 milioni a valere sulle risorse stanziare con la legge n. 234 del 2021 e 6 milioni sulle risorse assegnate alla Liguria con la legge n. 178 del 2020), da destinare alle dotazioni tecnologiche, tecniche e arredi; 65 milioni, infine, rientrano nel PNNR, utilizzabili per le ulteriori dotazioni tecnologiche, le infrastrutture della ricerca di base e per i programmi di attività scientifica di base e traslazionale.

A giugno 2022 la Regione ha istituito due organi tecnici, il Comitato Strategico Istituzionale e il Comitato Tecnico Scientifico, incaricati di valutare e definire più approfonditamente la coerenza strategica del Progetto bandiera nonché i contenuti di ricerca e clinici dello stesso.

La Procura segue con attenzione lo sviluppo dell'ambizioso progetto.

#### **6.6.4 L'Ospedale *Unico di Arma di Taggia e l'Ospedale Santa Corona di Pietra Ligure***

Si tratta di due interventi di recente programmazione.

La Regione, con DGR n. 384/2017 di approvazione del piano socio-sanitario regionale 2017-2019, ha previsto la costruzione, ad Arma di Taggia, dell'Ospedale Unico in funzione di Dipartimento di Emergenza

e Accettazione (DEA di primo livello). Si tratta di un ospedale con 618 posti letto, il cui costo – stimato dal progetto originario in 280 milioni di euro – è stato aggiornato a 371,8 milioni a causa dell'aumento dei prezzi dei materiali, della necessità di opere infrastrutturali legate alla viabilità interna e all'accesso all'area e del diverso valore delle aree da acquisire o espropriare. L'intervento, con il costo aggiornato, è stato inserito tra le iniziative di investimento immobiliare valutabili dall'INAIL (DPCM del 14.9.2022). Ad oggi, è in corso la procedura di Valutazione ambientale strategica funzionale all'approvazione della variante urbanistica al PRG, mentre la ASL 1 sta procedendo alla redazione del Documento di indirizzo alla progettazione (DIP), per il successivo affidamento del servizio tecnico di progettazione dell'intervento.

Quanto alla riqualificazione dell'Ospedale di Pietra Ligure, la Regione ne ha deciso la ricollocazione nel 2019 (DGR n. 946) utilizzando per il primo lotto di lavori 60 milioni costituiti da una quota della somma assegnata alla Liguria dal CIPE con delibera n. 51/2019 mentre il secondo lotto di 85 milioni è stato inserito tra le iniziative di investimento immobiliare di edilizia sanitaria dell'INAIL. A seguito di aggiornamento dello studio di prefattibilità, la ASL 2 ha ipotizzato ulteriori interventi (dismissione completa dei padiglioni storici al fine di ottimizzare la futura gestione dell'ospedale) che fanno aumentare il costo stimato a 202,7 milioni.

Anche in questi casi la Procura si riserva di seguire le varie fasi degli interventi.

## 7. LE SOCIETA' CONTROLLATE E PARTECIPATE

Con riferimento al complesso mondo delle società controllate e partecipate, la Procura osserva quanto segue.

In via preliminare, anche in sede di questo giudizio di parificazione si ritiene meritevole di accoglimento quanto suggerito dal parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2022 in ordine all'adozione, da parte della Regione, di un apposito "Regolamento di controllo strategico ed analogo", volto anche a disciplinare le procedure per lo scambio di informazioni tra i rispettivi organi di controllo delle società controllate e partecipate e della Regione.

Come l'anno scorso, inoltre, si rinnova il suggerimento di istituire un unico ufficio di controllo e monitoraggio degli affidamenti alle società *in house* ed indirette. Una tale struttura, dotata di personale qualificato, consentirebbe alla Regione di avere una visione unitaria del complesso universo sottostante, mentre gli enti controllati e partecipati potrebbero avvalersi di un solo interlocutore ad essi dedicato. Il costante monitoraggio sull'andamento delle società renderebbe più agevole conoscere ed analizzare gli scostamenti tra gli obiettivi assegnati *ex ante* e quelli realizzati *ex post*, individuando tempestivamente le opportune azioni correttive anche con riferimento ai possibili squilibri economico-finanziari.

Ciò premesso, si dà atto che la Regione, con atto di Giunta n. 1327 del 28 dicembre 2022, ha provveduto ad effettuare, nei termini imposti, la razionalizzazione ordinaria annuale di cui all'articolo 20 del TUSP e la rappresentazione esaustiva e chiara della riconciliazione dei debiti e crediti vantati nei confronti delle proprie società controllate/partecipate

e dei propri enti strumentali. Altrettanto chiara ed esaustiva riguarda l'esposizione delle ragioni dell'eventuale disallineamento.

La Procura innanzi tutto condivide pienamente le considerazioni della Sezione del controllo su alcuni aspetti generali in ordine al *modus operandi* delle società controllate e partecipate.

In particolare, si fa riferimento alla riscontrata carenza, negli affidamenti *in house* soprattutto a favore del Gruppo FILSE S.p.a., di effettive analisi e comparazioni di mercato per verificare la possibile convenienza economica di una esternalizzazione dei servizi. Il mancato rispetto del c.d. "onere motivazionale aggravato" costituisce violazione di legge (art. 192, comma 2, D. Lgs n. 50/2016; art. 7, comma 2, del nuovo Codice dei contratti) e può dare luogo, sussistendone i presupposti, a danno erariale e a responsabilità amministrativa di coloro che hanno operato senza rispettare la normativa.

Altra osservazione che trova d'accordo la Procura attiene al ricorso, da parte delle società regionali, alle consulenze esterne. Sebbene tale voce di spesa faccia registrare nel quinquennio un generale andamento in diminuzione (a parte FILSE S.p.a. che passa dai 46mila euro del 2021 ai 73.689 euro del 2022), dall'unico controllo a campione effettuato dalla Sezione è emerso che una società (Liguria International S.c.p.a.) ha contabilizzato la medesima consulenza sia come ricavo (da FILSE S.p.a.) che come costo: in sostanza, si tratta di prestazione richiesta da una società *in house* ad altra società *in house* che quest'ultima ha tuttavia fornito facendo ricorso ad una professionista esterna.

È evidente che tale *modus operandi*, soprattutto se dovesse costituire una prassi, comporta un inutile appesantimento

burocratico e, soprattutto, una costosa duplicazione di spesa. Da qui, l'invito rivolto alla Regione ad effettuare un monitoraggio delle strutture organizzative delle proprie società partecipate, al fine di verificare l'adeguatezza delle stesse allo svolgimento delle rispettive attività.

Sulla base dell'istruttoria condotta dalla Sezione del controllo, la Procura formula ulteriori considerazioni riguardanti alcune specifiche società.

### **7.1 LigurCapital S.p.a.**

Con riguardo a LigurCapital S.p.a., società *in house* controllata indirettamente dalla Regione tramite FILSE S.p.a. (che ne detiene il 99,3%) e costituita per svolgere attività di promozione e sviluppo delle attività imprenditoriali locali, si prende atto delle misure adottate (già nelle precedenti parifiche la società era indicata quale soggetto necessitante di interventi di razionalizzazione).

Tuttavia, si esprimono ancora criticità con riferimento alle modalità di gestione dei fondi attribuiti, connotate da una scarsa trasparenza sui risultati raggiunti e sui benefici apportati all'economia ligure. Dagli atti - sia di fonte regionale che societaria - consultati e resi disponibili continuano infatti a non emergere chiaramente gli obiettivi perseguiti da LigurCapital S.p.a. e il grado di raggiungimento degli stessi. Tali carenze, in effetti, si rinvengono anche nel programma industriale presentato dalla società a dicembre 2022 e contenente le possibili aree di sviluppo della sua azione, il quale tuttavia è stato

ritenuto insufficiente dalla Direzione di FILSE S.p.a., con richiesta di specificarne più dettagliatamente le linee. Inoltre, il fatto stesso che per tali approfondimenti LigurCapital S.p.a. sia ricorsa al supporto di un advisor è sintomatico di carenze organizzative interne.

Chiarezza di obiettivi, monitoraggio dei risultati e trasparenza nell'utilizzo delle risorse sono ancora più indispensabili in considerazione del fatto che LigurCapital S.p.a. ha beneficiato di un aumento di capitale sociale per un importo di 4,6 milioni di euro finalizzato all'ottenimento dell'iscrizione nell'albo di cui all'articolo 107, comma 2, del TUB, iscrizione mai avvenuta poiché la Banca d'Italia ha rigettato la richiesta in quanto non veniva garantita *“la sana e prudente gestione”*. Si tratta di un giudizio negativo di cui non può non tenersi conto, anche in considerazione dell'autorevolezza del soggetto da cui proviene.

Al riguardo, peraltro, occorre tener presente che LigurCapital S.p.a. è il soggetto di cui si avvale FILSE S.p.a. per le operazioni di finanziamento delle imprese attraverso il Fondo strategico regionale di cui all'art. 4 della L.R. n. 34/2016. La suddetta società, pertanto, gestisce risorse pubbliche e le eventuali perdite sono a carico dello stesso Fondo (in proposito, si veda l'art. 4, comma 5, della L.R. n. 34/2016). Inoltre, trattandosi di fondo gestito da un intermediario finanziario (FILSE S.p.a. e, a cascata, LigurCapital S.p.a.) ma di proprietà regionale, le perdite imputate sullo stesso vanno esposte e contabilizzate anche sui bilanci della Regione (al riguardo, si veda Commissione ARCONET, resoconto del 13.4.2016).

Per gli esposti motivi, si concorda con la Sezione sulla necessità di mantenere sotto stretta osservazione la predetta società.

## **7.2 Liguria Patrimonio S.r.l.**

Tra la fine del 2022 e il maggio 2023 è definitivamente cessata, a seguito di fusione per incorporazione in FILSE S.p.a., Liguria Patrimonio S.r.l. Si tratta di società che presentava diverse criticità - costanti perdite di esercizio, assenza di dipendenti - già rilevate nei precedenti giudizi di parificazione e il cui mantenimento in vita sollevava forti perplessità, anche in considerazione del fatto che in bilancio le uniche voci di ricavo erano rappresentate dal canone di locazione e dai dividendi, entrambi corrisposti da IREN S.p.a. (entrata nel capitale sociale di Liguria Patrimonio S.r.l. anche per consentire la concessione in pegno delle proprie azioni, a garanzia dei debiti contratti da quest'ultima).

L'articolato intervento di razionalizzazione, messo in atto con la regia della Regione (si veda, al riguardo, la DGR n. 1084/14.11.2022), si è concretizzato in data 1 marzo 2023 attraverso il versamento a Liguria Patrimonio srl, da parte di FILSE S.p.a., di complessivi 1,95 milioni di euro, di cui 1,6 milioni per aumentare il capitale sociale e senza alcun diritto di rimborso (in adempimento dell'accordo di capitalizzazione del 22 giugno 2011, successivamente rinnovato) e 395mila euro a titolo di finanziamento soci infruttifero (con l'espressa intesa che, nel caso Liguria Patrimonio S.r.l. avesse venduto l'immobile sito in via del Camposanto, tale finanziamento doveva essere immediatamente

rimborsato alla finanziaria regionale almeno fino a 250mila euro). Per effettuare la descritta operazione, FILSE S.p.a. ha fatto ricorso ad indebitamento.

Grazie ai predetti versamenti, sempre in data 1 marzo 2023 Liguria Patrimonio S.r.l. ha estinto integralmente il debito nei confronti delle banche, che al 31 dicembre 2022 ammontava a poco più di 2 milioni. Quindi, con atto del 23 maggio 2023, la società si è fusa per incorporazione in FILSE S.p.a. e, a far data dal 29 maggio 2023, è stata cancellata dal Registro delle imprese.

La Procura prende atto dell'operazione e si riserva ogni valutazione al riguardo.

### **7.3 Liguria Digitale S.p.a. e IRE S.p.a.**

Risulta dagli atti a disposizione che nel corso del 2022 Liguria Digitale S.p.a. ha ceduto tre azioni di seguito elencate: n. 1 azione all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale Porti della Spezia e Marina di Carrara (DGR n. 536/2022); n. 1 azione al Comune di Cogorno (DGR n. 827/2022); n. 1 azione alla Provincia di Imperia (DGR n. 860/2022).

Identica situazione si è riscontrata anche in IRE S.p.a., società nella quale risultano titolari di una sola azione tutte le AASSLL liguri, A.Li.Sa., l'Ospedale San Martino, l'Istituto Giannina Gaslini e l'Ospedale Galliera.

Orbene, con riferimento a questa particolare condizione e tenuto conto che le due società sopra citate sono solite operare attraverso

affidamenti *in house*, la Procura rammenta quanto ha avuto modo di precisare, in caso di società a partecipazione pubblica pulviscolare, il Consiglio di Stato nella sentenza n. 578/2019: *“Una partecipazione pulviscolare è in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico in presenza di interessi contrastanti e, in ultimo, impeditivi. La particolare modestia della partecipazione al capitale normalmente si riflette infatti in una debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa (la quale può di fatto essere compensata solo in situazioni eccezionali dove altri equilibri refluiscono a compensare questa debolezza). Ciò avviene in modo difficilmente rimediabile nei casi in cui, per fronteggiare questa debolezza, tra i vari enti pubblici così partecipanti in termini minimali non siano stati previsti strumenti negoziali - ad es. patti parasociali - che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque rinforzare la loro azione collettiva e, in definitiva, di assicurare un loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata. A tal fine, ad evitare tali inconvenienti si rende nei fatti necessario, in casi come quello di specie, la stipulazione di adeguati patti parasociali ovvero anche la previsione, negli atti costitutivi della società, di un organo speciale, che, al pari delle assemblee speciali di cui all'art. 2376 Cod. civ. (ovvero dell'assemblea degli obbligazionisti, di cui all'art. 2415 Cod. civ.), sia deputato ad esprimere la volontà dei soci pubblici: i quali, dunque, si troveranno a intervenire con rinforzata voce unitaria negli ordinari organi societari”*.

La Procura auspica che la rilevata partecipazione pulviscolare non sia solo uno strumento per consentire più agevolmente a Liguria Digitale S.p.a. e a IRE S.p.a. di ricevere in via diretta, attraverso l'*in house*

*providing*, appalti da soci che detengono quote irrilevanti delle medesime.

Ciò potrebbe rappresentare, peraltro, una modalità di elusione delle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici (specificamente l'art. 7 del D. Lgs n. 36/2023) per le quali gli affidamenti in house possono essere posti in essere col rispetto dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato (previsti rispettivamente dagli artt. 1, 2 e 3) e in base ad un provvedimento motivato che dia conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione (il c.d. "onere motivazionale aggravato" già previsto dall'art. 192, comma 2, del D.Lgs n. 50/2016).

#### **7.4 Parco Tecnologico Val Bormida**

Per quanto concerne la società Parco Tecnologico Val Bormida, si prende atto di quanto rilevato dalla Sezione del controllo per l'esercizio 2022 in ordine alla ulteriore perdita d'esercizio e ai costi di funzionamento pari al 150% del valore della produzione.

Si tratta di dati che rendono impellente la presentazione di un piano industriale attendibile e credibile che giustifichi il mantenimento di questa partecipazione.

#### **7.5 I.P.S. S.c.r.l. (in liquidazione)**

Con riferimento ad I.P.S. S.c.r.l. (in liquidazione), si prende atto della relazione del liquidatore redatta in data 19 giugno 2023. L'esercizio 2022 si è concluso facendo registrare un utile di quasi 19 mila euro.

Al 31 dicembre 2022 il valore delle rimanenze ammontava a euro 7,7 milioni, costituite da fabbricati completati e da fabbricati ultimati al grezzo. Anche la costruzione delle opere di urbanizzazione al servizio del compendio, o comunque poste carico della Società in sede convenzionale, è da tempo terminata. Un dato confortante deriva dall'attività svolta nel primo semestre 2023 ove l'attività liquidatoria ha permesso di contrattualizzare tre lotti. In conseguenza di ciò il debito bancario per mutuo, che al 31 dicembre 2022 ammontava a 5,8 milioni di euro, nel 2023 si ridurrà di 1,4 milioni, fatte salve ulteriori eventuali alienazioni.

A destare preoccupazione, tuttavia, è il continuo incremento del tasso Euribor che costituisce il parametro per la determinazione del tasso di interesse variabile del contratto di mutuo in essere tra la società e BPER Banca S.p.a. (a giugno 2023 il tasso si è assestato al 3,8%). L'incremento del tasso d'interesse produrrà un duplice effetto negativo. Sotto un primo profilo ci sarà un aumento notevole degli interessi che gravano sul debito bancario di I.P.S. S.c.r.l., con la quasi inevitabile conseguenza di chiudere il 2023 con una perdita d'esercizio; inoltre, qualora permanessero le attuali condizioni, si profilerebbero difficoltà nel reperimento della liquidità necessaria nel lungo periodo.

La Procura concorda con la Sezione sulla necessità di continuare a monitorare le spese correlate al prolungarsi della procedura di liquidazione.

Infine, ribadendo quanto già espresso nelle precedenti requisitorie, si ritiene che la messa in liquidazione di I.P.S. S.c.r.l. in data 30 dicembre 2020 non faccia venire meno l'obbligo, per la medesima

società, di procedere alla restituzione della somma di 1 milione di euro, configurabile quale aiuto di Stato non consentito (per tutte le ragioni esposte nelle requisitorie precedenti che qui si richiamano).

## **7.6 FILSE S.p.a.**

Da quanto emerge dagli atti, FILSE S.p.a. risulta essere destinataria di ben 86,9 milioni di euro, pari al 69,75% del totale degli impegni assunti da Regione Liguria nei confronti delle sue società partecipate. La finanziaria regionale gestisce tali ingenti risorse sia direttamente, sia come intermediaria con gli altri enti strumentali, aziende e società della Regione: talvolta il trasferimento di denaro pubblico si snoda in plurimi passaggi tra soggetti diversi (ad esempio, da Regione a FILSE S.p.a., poi ad A.Li.Sa. e da questa alle singole AA.SS.LL.).

Al riguardo, la Procura non può che ribadire e sottolineare il fatto che l'attività di intermediazione nella gestione del denaro pubblico deve essere giustificata da un effettivo e dimostrato beneficio per la collettività. Occorre sempre rammentare che la gestione delle risorse pubbliche deve rispettare i noti criteri di efficacia, efficienza, economicità e deve rispondere all'altrettanto noto principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, che implica di limitare al massimo le inutili duplicazioni di atti e procedure.

## 8. II PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Con riguardo al PNRR, la Sezione del controllo ha appurato che nel 2022 in Liguria risultano attivi 186 progetti, distribuiti sulle misure M1 (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), M2 (rivoluzione verde e transizione ecologica), M5 (inclusione e coesione) e M6 (salute), il cui valore complessivo ammonta a 259,2 milioni di euro. Di essi, ben 149 progetti (pari a circa l'80%) si concentrano sulla misura M6 e valgono 156 milioni.

Le somme ricevute in anticipazione ammontano a 12,3 milioni (pari al 24% dell'importo autorizzato); di essi, risultano pagamenti per 3 milioni (1,17%).

La maggior parte dei progetti (90) prevedono la scadenza nel 2024, mentre per 83 il termine è fissato al 2026 e per i rimanenti nel 2025.

Con DGR n. 541/2021 la Regione ha definito il sistema organizzativo per l'attuazione del PNRR, che si compone di una Cabina di regia e di Strutture di missione regionali (con una di Coordinamento centrale). In sede istruttoria l'Ente ha puntualizzato che per l'attuazione degli interventi provvederà con le proprie risorse umane, stante l'impossibilità sia di utilizzare risorse del PNRR per assunzioni a tempo determinato di personale qualificato, sia di ricorrere all'assistenza dei cd. "1.000 esperti" per l'assistenza tecnico-amministrativa.

Per far fronte ai notevoli adempimenti amministrativi e contabili, pertanto, la Regione ha comunicato che intende valutare eventuali diverse soluzioni organizzative.

La Procura auspica che l'Ente provveda al più presto a tali valutazioni, al fine di non compromettere l'attuazione dei progetti,

anche in considerazione che – come detto – per 90 di essi la scadenza è prevista nel 2024.

## 9. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

Con riferimento alla gestione dei fondi comunitari, nel 2022 sono proseguiti gli interventi relativi al periodo di programmazione 2014-2020 (che continuerà ad essere operante, con riferimento all'ammissibilità delle relative spese, fino al 31 dicembre 2023) e ha preso avvio la programmazione per il 2021-2027.

La Sezione del controllo prende in considerazione l'efficienza realizzativa, cioè il rapporto tra pagamenti e risorse programmate al 31.12.2022, dei Programmi operativi 2014-2020 del FESR, del FSE e del FEASR, confrontando i dati della Liguria con quelli nazionali corrispondenti (il cluster di riferimento è quello delle Regioni più sviluppate).

La Procura, nel prendere visione della tabella di confronto esposta nella relazione della Sezione, pone l'accento sulla circostanza che soltanto per quanto riguarda il POR-FESR il risultato raggiunto dalla Liguria, pur essendo di poco al di sotto, è comunque in linea con il cluster di riferimento: la media nazionale di efficienza realizzativa è pari al 75,11%, mentre la Regione raggiunge il 72,61%, avendo effettuato pagamenti per 285 milioni su un finanziamento pubblico di 392,5 milioni.

Per quanto riguarda, invece, lo stato di avanzamento dei pagamenti degli altri Programmi regionali, il dato ligure si pone al di sotto della media delle Regioni più sviluppate.

Infatti, con riferimento al POR-FSE la media dell'efficienza realizzativa relativa al cluster è pari all'89,48%, mentre la Liguria si ferma al 63,35%, con pagamenti per 224,6 milioni di euro a fronte di

finanziamenti pubblici totali per 354,5 milioni. Si registra così un divario di oltre 26 punti percentuali, dato peraltro in aumento anche rispetto a quello corrispondente relativo all'esercizio 2021 (che si arrestava al 24%).

In ordine al FEASR, infine, l'efficienza realizzativa si attesta al 66,25% per la media nazionale contro il 55,02% della Liguria, dove risultano essere stati pagati complessivi 227,9 milioni a fronte di un finanziamento pubblico di 414,3 milioni. Anche in questo caso, si nota un divario significativo di circa 11 punti percentuali, in aumento rispetto al 7% di differenza dell'esercizio precedente.

A fronte della rilevata criticità, la Procura auspica che la Regione Liguria si adoperi per individuare ed eliminare le circostanze che rallentano i pagamenti e per realizzare la necessaria inversione di tendenza, migliorando la propria efficienza fino ad allinearsi con il dato nazionale.

Con riferimento, invece, alla programmazione relativa ai fondi europei per il 2021-2027, la Regione rappresenta la mancata disponibilità di rapporti di valutazione e relazioni di controllo dell'attività di audit, in quanto non sono ancora state certificate spese UE.

Sul punto la Procura rimanda ogni ulteriore valutazione agli esercizi futuri.

## 10.CONCLUSIONI

Sulla base degli accertamenti compiuti dalla Sezione del controllo, impregiudicate le eventuali fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile e ferme restando le osservazioni formulate nella requisitoria, il sottoscritto Procuratore Regionale f.f.

### CHIEDE

che la Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per la Regione Liguria deliberi, nel presente giudizio, la parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2022 con esclusione:

- della posta contabile dello Stato patrimoniale Passivo "Debiti", voce "debiti verso controllate", in quanto non espone l'importo di euro 57.862.195,86 derivante dalla cessione degli immobili di proprietà della Regione e delle aziende sanitarie locali ad ARTE Genova, destinata a copertura del disavanzo sanitario 2011, da riqualificarsi quale operazione di indebitamento;
- delle poste contabili dello Stato patrimoniale Attivo "Immobilizzazioni" alla voce "Immobilizzazioni materiali" - "Fabbricati", in quanto non espone l'importo di euro 11.991.791,53 a titolo di "immobili cartolarizzati" e alla voce "Attivo circolante" - "Altri crediti" per l'importo di euro 45.870.404,33 a titolo di crediti cartolarizzati.

IL PROCURATORE REGIONALE f.f.

dott. Silvio Ronci

IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE

dott. Marco Ferraro

IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE

dott.ssa Simona Desi

Genova, 19 luglio 2023



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

