

Relazione dell'Associazione Ciapi Formazione in liquidazione

Il CIAPI (Centro Interaziendale per l'Addestramento Professionale nell'industria), ai sensi dell'articolo 1 del suo Statuto, è un soggetto di diritto privato, senza fini di lucro, a totale capitale pubblico, costituito dalla Regione Abruzzo, in associazione con la Provincia di Chieti (quota associativa pari al 2%) e la Provincia di Pescara (quota associativa pari al 1%) denominata "CIAPI Abruzzo Formazione" (d'ora innanzi anche Associazione CIAPI o CIAPI).

L'Associazione CIAPI non ha mai avviato il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica e, pertanto, si configura come *associazione non riconosciuta*.

Inoltre, con Determinazione dirigenziale n. DPG008/46 del 28.03.2018, è stato adottato il provvedimento di revoca in via definitiva dell'accreditamento come Organismo di formazione con la conseguente cancellazione del CIAPI dall'Albo degli Organismi di formazione professionale.

Con Deliberazione di Giunta Regionale n. 420/C del 15/07/2019 ad oggetto: "*Progetto di legge regionale recante "Norme per l'estinzione della Fondazione CIAPI. Associazione CIAPI Abruzzo Formazione: parere della Giunta Regionale allo scioglimento ai sensi dell'art. 24 dello Statuto della medesima Associazione."*, in data 15.07.2019, in ragione della grave situazione di stagnazione amministrativa finanziaria e gestionale in cui versava da anni l'Associazione CIAPI Abruzzo, nonché della assoluta inefficacia dei contributi straordinari periodicamente assegnati dalla Regione Abruzzo per il ripiano dei relativi disavanzi, la Giunta Regionale ha espresso, ai sensi dell'art. 24 dello Statuto 2 dell'Associazione, parere favorevole all'immediato scioglimento della medesima Associazione.

Con DGR n. 466 del 03/08/2020 recante: "*Associazione CIAPI Abruzzo Formazione: nomina Commissario liquidatore ai sensi dell'art. 24 dello Statuto*" si stabiliva di definire le procedure di liquidazione dell'Associazione e si conferiva l'incarico di Commissario liquidatore della medesima Associazione al Dott. Gabriele di Natale, per la durata di anni 1 (uno), prorogato di mesi 18 con DGR n. 944 del 30/12/2021.

A seguito dello scioglimento del CIAPI:

- la Regione ha proceduto al riconoscimento di debito fuori bilancio per un valore complessivo di € 1.600.000,00 derivante dal procedimento di espropriazione mobiliare condotto da un collegio di creditori nei confronti dell'Associazione CIAPI. Trattasi dell'art. 6 della L.R. 16 giugno 2020, n. 14 recante "*Disposizioni contabili per la gestione del bilancio 2020/2022, modifiche ed integrazioni a leggi regionali ed ulteriori disposizioni urgenti ed indifferibili*" pubblicata nel BURA 17 giugno 2020, n. 89 Speciale ed entrata in vigore il 18 giugno 2020;
- il Direttore pro tempore del competente Dipartimento, con Determina n. DPG/081 del 03/07/2020, evidenziando la complessità delle vicende legate alla gestione della fase di liquidazione dell'Associazione Ciapi, riteneva necessario costituire un Gruppo di Lavoro composto da professionalità interne al Dipartimento, in possesso delle conoscenze e delle competenze professionali necessarie per l'espletamento delle attività richieste, quali il Dirigente del DPG007 – Servizio Lavoro; il Dirigente del DPG010 – Servizio Formazione ed Orientamento Professionale; il Responsabile Ufficio "Gestione politiche formative" del DPG009 – Servizio "Formazione ed

Orientamento professionale”; l’Istruttore amministrativo assegnato al Servizio DPG006 – “Pianificazione e sviluppo. Controllo interno”.

Detto Gruppo di lavoro, come precisava la su richiamata determina direttoriale, veniva costituito, nello specifico, al fine di assicurare:

- l’elaborazione di un documento da presentare all’Avvocatura regionale per lo svolgimento di un’istruttoria contenente precisi elementi idonei a contrastare le risultanze del provvedimento adottato dal GE del Tribunale di Chieti che, a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 15/06/2020, ha stabilito che *“il debito del terzo, Regione Abruzzo, verso il debitore principale CIAPI deve ritenersi accertato nella misura di € 6.285.015,00 pari alla somma indicata nella delibera della Regione Abruzzo n. 558/2014, (allegato 5 alla memoria del 11/2/2020)”*;
- un supporto al Commissario liquidatore per la gestione dell’intera fase di liquidazione secondo quanto stabilito dalla normativa vigente in materia.

Successivamente, con ulteriori determinate direttoriali n. DPG/82 del 23/07/2020 e n. DPG/167 del 11/10/2021 si stabiliva, rispettivamente:

- di integrare il Gruppo di lavoro precedentemente costituito affidando l’incarico di coordinatore al Dirigente del Servizio “Istruzione – Formazione - Università” incardinato presso il Dipartimento Lavoro – Sociale;
- di riconfermare il suddetto gruppo e, ribadita la complessità della questione CIAPI, di integrarlo ulteriormente e modificarne la composizione affidando il coordinamento al Direttore p.t. del Dipartimento Lavoro – Sociale ed individuando ulteriori due componenti nei Responsabili p.t. dell’ufficio “Affari Generali” e contabilità e dell’ufficio “Contenzioso – Recuperi”,

Successivamente subentrava nella funzione di direttore e, quindi, di coordinatore del gruppo la dr.ssa Renata Durante.

Si fa presente che il Gruppo non è rimasto immutato nella sua composizione in quanto a distanza di poco tempo, per diverse motivazioni, c’è stata una riduzione di tre componenti quali la Responsabile dell’Ufficio “Contenzioso-Recuperi”; la Responsabile contabile di tutta la vicenda Ciapi e un coadiutore amministrativo; al riguardo il Direttore p.t., ha ritenuto di non assumere alcuna determinazione per sopperire le unità venute meno, benchè si trattassero di figure le cui competenze erano molto rilevanti e pertinenti.

Le difficoltà nella gestione della liquidazione unitamente a quelle del reperimento delle risorse necessarie hanno indotto il Gruppo di lavoro a chiedere formalmente con nota prot. 0226369/23 del 25/05/2023 l’intervento del Direttore Generale, dell’Avvocatura e degli Assessori di riferimento per il presidio di un’attività obiettivamente complessa e dalla valenza interdipartimentale.

Mentre la procedura di liquidazione era in corso sono intervenute azioni esecutive da parte di soggetti che vantavano pretese creditorie nei confronti del CIAPI, cui hanno fatto seguito ordinanze di assegnazione con condanna della Regione Abruzzo al pagamento in qualità di terzo pignorato. Questo Dipartimento, all’oscuro di dette procedure, ne veniva a conoscenza solo nel momento in cui era necessario rendere la dichiarazione di terzo ai sensi dell’art. 547 c.p.c. e, a riguardo, ha sempre riscontrato dichiarazioni negative in quanto ha sempre ritenuto di non avere alcuna posizione debitoria nei confronti del CIAPI.

Venivano dunque esperite azioni esecutive a carico della gestione di Tesoreria, senza che se ne conoscessero i presupposti fondanti, da parte di asseriti creditori. L'Ufficio Affari generali e contabilità ha provveduto alla predisposizione dei prospetti riepilogativi di tutti i pignoramenti eseguiti nel corso negli esercizi 2021 e 2022 presso il tesoriere regionale, quantificati in € 820.251,48 nell'esercizio 2021 ed € 592.218,99 nell'esercizio 2022, per un ammontare complessivo di € 1.412.470,47.

Questo Dipartimento, segnalava all'allora Liquidatore la necessità di estrapolare dal Piano di Liquidazione le posizioni debitorie del Ciapi che potevano ritenersi soddisfatte a seguito dei pagamenti effettuati in conseguenza del riconoscimento di debito fuori Bilancio e tramite i pignoramenti presso la Tesoreria.

Il liquidatore dapprima ha collocato in cassa integrazione Covid i 12 dipendenti dell'Associazione, successivamente in data 01/11/2021 ha provveduto al loro licenziamento in considerazione della cessazione delle attività istituzionali.

Ha poi predisposto i bilanci dell'Associazione Ciapi Formazione fino al 2021, approvati dall'Assemblea dei soci in data 20/04/2021.

Il Commissario liquidatore ha trasmesso il "Programma di liquidazione dell'Ente CIAPI Abruzzo Formazione", approvato dall'Assemblea dei soci il 20/04/2022, acquisito al prot. n. 0166395 del 29/04/2022 del Dipartimento, il quale si è subito attivato per formulare le richieste di riconoscimento di debito fuori bilancio proponendo quando qui di seguito rappresentato.

Si avanzava una prima proposta di deliberazione ITER 7549/22 del 24/05/2022 avente per oggetto: *"Associazione CIAPI Abruzzo Formazione in liquidazione – Presa d'atto del Programma di liquidazione proposto dal Commissario liquidatore ed approvato dall'Assemblea dei soci"*.

La suddetta proposta non è stata approvata per la mancanza di adeguata copertura finanziaria.

Con DGR n. 902/C del 29/12/2023 si approvava il *"Programma di liquidazione dell'Ente CIAPI Abruzzo Formazione"* trasmesso dal Commissario liquidatore e si procedeva ai sensi del combinato disposto dell'articolo 73 comma 1, lettera a) del D.lgs.118/2011 e dell'articolo 5 della L.R. 14/2020, al riconoscimento del debito fuori bilancio, derivante dai debiti individuati nel Programma di liquidazione medesimo. Con nota prot. n. 0008303 del 10/01/2023, il Dirigente del Servizio Assistenza Atti del Presidente e della Giunta regionale comunicava al Dipartimento successivamente all'approvazione della DGR 902/C del 29/12/2023, quanto segue: *"...si è appreso che il cennato provvedimento è carente della copertura finanziaria" e suggeriva diverse modalità di presentazione.*

Il Dipartimento ha ripresentato le proposte di DGR secondo le modalità suggerite dal Segretario di Giunta, distinguendo la proposta di Approvazione del "Programma di liquidazione" e quella di "Riconoscimento del Debito fuori Bilancio, come di seguito dettagliato:

- ✓ Proposta DGR n. ITER 679/2023 del 18/01/2023
- ✓ Proposta DGR n. ITER 695/2023 del 18/01/2023

Anche le proposte riformulate sono state oggetto dei rilievi del Dirigente del Servizio Assistenza Atti del Presidente e non sono state approvate.

In particolare quanto alla proposta di deliberazione prot. 679/23, veniva evidenziato quanto

segue:

“Alle strutture proponenti si chiede di rettificare l’oggetto del deliberato nei termini di “presa d’atto” piuttosto che di “approvazione” del “Programma di Liquidazione” trattandosi, per il caso di specie, di un atto eminentemente tecnico, proprio del Commissario Liquidatore e già ripassato – correttamente - per l’Assemblea. In tal senso, va modificato anche il primo punto del deliberato.

All’Esecutivo regionale non potrà che competere, pertanto, la mera presa d’atto degli elaborati tecnici rimessi. Altresì, sempre nel deliberato, va espunta l’approvazione dell’allegato G, ai sensi della circolare protocollo n. 479349/22 in data 8/11/2022 ...”

Quanto alla proposta di deliberazione prot. 695/23:

“La proposta di delibera prevede l’approvazione di un debito fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73 del decreto legislativo 118 del 2011. Il riferimento normativo non è adeguato al caso di specie, non essendo il debito in questione derivante da sentenza esecutiva. Piuttosto, anche in linea con la nota richiamata nella parte narrativa della proposta, firmata dal Direttore del Dipartimento Risorse e dal Dirigente del Servizio “Bilancio”, può individuarsi la ricorrenza dell’ipotesi normativa di cui al cennato articolo, lett. B), infatti, tra l’altro recante ipotesi di riconoscimento per copertura dei disavanzi di enti, come è nel caso di specie....”

Il Dipartimento pertanto, sulla scorta delle indicazioni del Dirigente del Servizio Assistenza Atti del Presidente e della Giunta, in data 29/03/2023 ha ripresentato le proposte di DGR di seguito indicate

- ✓ Proposta DGR n. ITER n. 4514/2023 del 29/03/2023
- ✓ Proposta DGR n. ITER 4613/2023 del 29/03/2023

Ancora una volta le proposte riformulate sono state oggetto dei seguenti rilievi: *“Come già richiesto per le vie brevi in data 4/4/2023, si segnala che nella proposta di deliberazione de qua non risultano indicazioni in merito alla derivazione del disavanzo da fatti di gestione, così come previsto dall’articolo 73, comma 1, lettera b, del D. Lgs. 118/2011 richiamato nella proposta.*

Si rileva, altresì, che nella medesima proposta non risultano indicate le modalità con cui sia stato convenuto con i creditori il piano di rateizzazione, secondo quanto disposto dall’articolo 73, comma 2, del D. Lgs. 118/2011....”

E’ necessario segnalare che alla data 30/06/2023 era in scadenza l’incarico di C.L. conferito al Geom. Di Natale e il Consiglio Regionale “per il completamento della liquidazione dell’Associazione CIAPI”, con L.R. n. 33/2023:

- Ha provveduto alla costituzione di un Collegio di Liquidazione, nominato dal Presidente della Giunta regionale con proprio decreto, composto da tre Dirigenti in possesso di specifica competenza giuridica, amministrativa e contabile oltre che di pregressa esperienza nella gestione di procedimenti di natura complessa;
- Ha precisato che le perdite dell’Associazione CIAPI risultanti dal completamento della procedura di liquidazione da parte del Collegio di Liquidazione, costituiranno oggetto del riconoscimento del conseguente debito fuori bilancio ex art. 73 del d. lgs. 118/2011 e, a tal fine, ha proceduto all’istituzione di un fondo di liquidazione con stanziamento di risorse per l’ammontare di € 2.229.035,34 per l’esercizio 2023 e di € 3.000.000,00 per ciascuno degli esercizi 2024 e 2025.

Con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 62 del 25/07/2025 è stato nominato il Collegio di Liquidazione nelle persone di:

- Dott. Fabrizio Bernardii – Direttore regionale –con funzioni di Presidente del Collegio;

- Dott. Fabrizio Giannangeli – Dirigente – con funzioni di componente;
- Avv. Nunzia Napolitano – Dirigente - con funzioni di componente.

Va precisato che prima della nomina del suddetto Collegio, il Commissario Liquidatore dell'Associazione CIAPI Abruzzo Formazione, Dott. Gabriele Di Natale, il 27 giugno ha provveduto a formulare, sull'apposito portale ADER, l'istanza di adesione alla definizione agevolata all'Agenzia delle Entrate (cosiddetta "Rottamazione-quater") introdotta all'art. 1, commi da 231 a 252 della Legge 29 dicembre 2022, n. 197 – Legge di Bilancio 2023, come modificato con D.L. 10 maggio 2023, n. 51, convertito con Legge del successivo 3 luglio, n. 87.

Con la definizione agevolata ex artt. 231 e ss., Legge 197/2022, regolarmente presa in carico dall'Agenzia, l'importo complessivo dovuto dal CIAPI pari ad € 3.481.524,05, da estinguersi tramite un piano di rateizzazione, veniva ridotto ad €1.902.774,12, con economia di spesa complessiva pari ad € 1.578.749,93.

Stante quanto sopra, nelle more della definizione della procedura di liquidazione, con DGR n. 712 del 26/10/2023 è stato deliberato:

- di riconfermare *“l'adesione alla definizione agevolata prendendo atto al contempo che, a carico dell'Associazione CIAPI Abruzzo Formazione, codice fiscale 80001730698, risulta un debito totale residuo alla data di adesione, al netto dell'importo sospeso non ancora regolarizzato, pari ad € 3.481.524,05 importo che, a seguito della citata definizione agevolata, è ridotto ad € 1.902.774,12, con economia di spesa complessiva pari ad € 1.578.749,93;*
- di provvedere alla estinzione del debito in menzione in unica soluzione in quanto *“oltre a scongiurare il potenziale aggravio di oneri nella ipotesi di criticità registrate nella fase di estinzione dei piani di rateizzazione di che trattasi, provvedendo al pagamento in unica soluzione l'Ente potrà registrare tra l'altro una economia di spese per interessi dilatori non corrisposti pari a complessivi € 65.530,82”;*
- *“di autorizzare, in deroga alle disposizioni ordinamentali vigenti, in virtù della ineludibile necessità di assicurare la esecuzione del pagamento delle debenze di cui alla ridetta definizione agevolata nel termine ultimo di cui in premessa – adempimento non conciliabile temporalmente con l'eventuale, preventivo trasferimento di risorse a detto titolo in favore dell'Associazione CIAPI Abruzzo Formazione – il Collegio di Liquidazione a disporre il pagamento delle debenze de quibus in unica soluzione direttamente a valere sull'apposito stanziamento istituito sull'esercizio corrente con il sopra richiamato art. 33 del verbale consiliare n. 96/11 del 17 ottobre scorso, pubblicato il successivo 25 ottobre, scongiurando in tal modo il potenziale aggravio di oneri per l'Ente, connesso al mancato rispetto alla scadenza di legge”.*

L'Avvocatura regionale, con nota prot. nr 0215393 23 del 19 05 2023 informava questo Dipartimento direttamente degli atti di pignoramento presso terzi, senza che venissero notificati gli atti propedeutici, unicamente con l'invito a rendere la dichiarazione prescritta ai sensi dell'art. 547 c.p.c. che il Dipartimento stesso formulava in forma negativa, stante la riscontrata assenza di titoli esecutivi in favore del Ciapi.

In particolare erano 14 atti di pignoramento presso terzi, per la somma complessiva pignorata pari a € 1.465.956,50 per capitale, interessi, accessori, spese e competenze legali e quant'altro dovuto, che facevano riferimento a specifiche ordinanze con le quali il G.E., nei rispettivi procedimenti, aveva provveduto a dichiarare l'inefficacia dei licenziamenti del 27/10/2021 irrogati dal Commissario Liquidatore nei confronti dei dipendenti CIAPI, con conseguente condanna di quest'ultimo al pagamento di somme a titolo di indennità risarcitoria.

In relazione alle procedure di che trattasi va sottolineato che il Dipartimento, ignaro dei procedimenti di impugnazione dei suddetti licenziamenti apprendeva, tra l'altro, che i procedimenti stessi si erano svolti in contumacia.

Le dichiarazioni di terzo negative sono state oggetto di contestazione ai sensi del art. 549 c.p.c. e l'Avvocatura regionale nel mese di dicembre 2023, con una serie di pec e mail (cfr. prot. nr. 0499740/23 e nr. 0499742/23 del 12/12/2023, prot. ed 0505631 23 del 15 12 2023) ha invitato a predisporre una nota esplicativa, nella quale lo scrivente Dipartimento ha riconfermato che *"da verifiche effettuate dall'Ufficio competente non risultano debiti del Dipartimento nei confronti di CIAPI Abruzzo Formazione"*.

Nello specifico, il Servizio nella nota esplicativa prot. 0512678/23 del 20/12/2023 esprimeva tutte le argomentazioni a supporto della dichiarazione negativa. In particolare si soffermava sulla D.G.R. n.558/2014, "Ricognizione sulla consistenza dell'esposizione debitoria e/o potenzialmente debitoria" - che secondo il G.E. avrebbe riconosciuto un debito della Regione di € 5.085.05,00 nei confronti del CIAPI debitore principale - rappresentando, ancora una volta, come la DGR di che trattasi, "non costituisce, allo stato, neppure indirettamente, riconoscimento di debito per la regione Abruzzo" in quanto, come testualmente recita il provvedimento, aveva una *"specificativa attività ricognitiva, finalizzata a disporre di informazioni necessarie per affrontare eventuali problematiche di carattere economico finanziario o contenzioso, derivabili da pretese di terzi nei confronti della regione Abruzzo"*

Asserendo, inoltre, che pur a voler sostenere, come ha sostenuto il Giudice, la natura costitutiva di debito del provvedimento de quo, "detto presunto debito, a fronte della somma erogata dalla Regione sulla base di titoli esecutivi emessi in favore dei creditori del CIAPI, risultava totalmente estinto e tutti i pagamenti sono avvenuti in linea con gli asseriti obblighi che la Regione avrebbe assunto". Ad avvallare ulteriormente l'assenza di debiti della Regione avverso il CIAPI, interveniva il parere reso dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con nota prot. 212757/2023, che, a questo punto, assume un'importanza dirimente.

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte, si è ritenuto che non sussistesse alcun presupposto a suffragio delle pretese creditorie per cui è causa e che dunque questa Amministrazione regionale non fosse tenuta, a nessun titolo, a pagare i debiti, in qualità di terza pignorata, del debitore principale CIAPI. Veniva inoltre fornita all'Avvocatura copia del predetto parere al fine di avere conforto in merito all'esclusione della configurazione di un'ipotesi debitoria di questa Amministrazione nei confronti del CIAPI.

Seguivano però ordinanze del 08/11/2023 di assegnazione di somme trasmesse dall'Avvocatura Regionale con note del 12/01/2024 prot. n. 0013566, n. 0013579, n. 0013581, n. 0013598, n. 0013601, n. 0013607, con invito ad effettuare valutazioni in merito alla

sussistenza di ragioni per proporre opposizione ai sensi dell'art. 617 c.p.c. e a rimettere, in caso positivo, la documentazione necessaria alla predisposizione dell'atto difensivo (le ulteriori ordinanze di assegnazione, datate 15/01/2024 - per un totale di 14 posizioni giudiziarie sono state inoltrate dall'Avvocatura regionale tramite mail del 18/01/2024 "esclusivamente per ragioni di urgenza").

In dette ordinanze di assegnazione il Giudice rilevava, tra l'altro, che *"con l'art. 14 della L.R. n. 33/2023, la Regione Abruzzo ha deliberato, mediante la istituzione di un fondo di liquidazione dell'associazione, un finanziamento per l'anno 2023 di euro 2.229.035,34 e per ciascuno degli anni 2024 e 2025 un ulteriore finanziamento di euro 3.000.000,00. Ne consegue che il debito del terzo verso il debitore principale deve ritenersi accertato nelle misure previste dalla predetta legge regionale n. 33/2023 (dal momento in cui le stesse diventano esigibili), ampiamente sufficienti, di per sé, a soddisfare il creditore procedente"*, assumendo di fatto che lo stanziamento equivale a riconoscimento di crediti e di tali crediti la Regione non ha fornito prova del pagamento o di altra circostanza di estinzione.

Il Servizio, con note prot. 0020065/24 del 18/01/2024 e prot. 0027992/24 del 23/01/2024, rilevava che *"Appaiono sussistenti le ragioni per proporre l'opposizione ex art. 617 cpc, ove si consideri che l'intento e la ratio poste a fondamento della norma in esame non si sostanziano in un riconoscimento di debito fuori Bilancio da parte della Regione Abruzzo, bensì nella istituzione di un Fondo per il completamento della liquidazione CIAPI; trattasi di un Fondo la cui attivazione sembrerebbe subordinata alla verifica, da parte del Collegio dei Liquidatori, della sussistenza di una posizione debitoria della Regione nei confronti del CIAPI e alla qualificazione della stessa, con la finalità, previa definizione della liquidazione, di consentire alla Giunta regionale di proporre l'attivazione della procedura di riconoscimento di debito fuori Bilancio ex art. 73 d3l D. Lgs. 118/2011"*.

Questo Servizio rappresentava, altresì, che il riconoscimento del debito da parte della Regione Abruzzo assumeva, pertanto, carattere solo eventuale dovendosi tenere conto del parere formulato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in merito alla legge di che trattasi, rispetto alla quale viene effettuato un rilievo di illegittimità costituzionale in quanto suscettibile di violare l'art. 117, comma 3, della Costituzione nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, nonché il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della medesima Carta fondamentale.

Il citato parere richiama tra l'altro l'art. 14, comma 5, del TUSP rispetto al "divieto del soccorso finanziario" da parte di un soggetto pubblico nei confronti dei suoi organismi partecipati che versano in situazioni di dissesto relegando l'ammissibilità di trasferimento straordinari" ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimento affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità.

A supporto delle argomentazioni avanzate dal Servizio interveniva anche il Collegio con nota prot. 0026956 24 del 23 01 2024 relativamente al Fondo di liquidazione CIAPI precisava *"che detto Fondo, giova chiarirlo, non è utilizzabile per ripianare indistintamente tutte le situazioni debitorie dell'Associazione CIAPI. Gli insoluti del CIAPI infatti non possono essere tout court imputati alla Regione: l'Ente sarà infatti tenuto non già a subentrare automaticamente nei singoli pagamenti, ma esclusivamente a corrispondere all'Associazione*

eventuali somme dovute in ragione di titoli giuridici che ne legittimino la erogazione. È all'uopo intervenuto il MEF che - con parere MEF-RGS prot. 212757 del 04/08/2023"-

Chiariva, altresì, il Collegio che la norma in disamina era stata modificata dal Consiglio Regionale nei termini richiesti precisando che “con l’art. 7 comma 1 della L.R. 25 ottobre 2023 n. 46, a decorrere dal 26 ottobre 2023 (ai sensi di quanto stabilito dall’ art. 39, comma 1, della medesima legge), il comma 3 del menzionato art. 14 della LR 33/2023, è stato sostituito dal seguente:

“3. A seguito delle attività di cui al comma 1, su proposta delle competenti strutture della Giunta regionale, le obbligazioni della Associazione C.I.A.P.I., per le quali è giuridicamente responsabile la Regione, sono adempiute attraverso il riconoscimento di cui all'articolo 73 del D.Lgs. 118/2011 s.m.i.”.

In ragione di detto assunto dunque, le perdite dell’Associazione CIAPI Abruzzo possono essere ripianate:

- attingendo dal Fondo di Liquidazione istituito con il menzionato Decreto 62/2023 solo ed esclusivamente per fare fronte a quelle debenze che, accertate dai competenti Uffici Regionali come da questi dovute in favore del CIAPI, confluiscono in apposita proposta da parte del Dipartimento in indirizzo e vengano riconosciute come debito fuori bilancio della Regione Abruzzo, ex articolo 73, del d.lgs. 118/2011 e successive modifiche;

Il Collegio rilevava, altresì, che *“l’istituzione di un apposito Fondo sul Bilancio Regionale sia del tutto inidoneo a produrre effetti giuridici in favore di terzi e non costituisce in alcun modo riconoscimento di debito o altro atto dal quale possano scaturire pretese.*

Lo stanziamento infatti ha solo natura contabile e limita la sua efficacia alle norme sulla contabilità pubblica, sub specie di norme finalizzate alla formazione dei documenti contabili e alla gestione del Bilancio. Lo stanziamento in definitiva, per ordinamento contabile, ha la sola finalità di rendere indisponibili somme in favore di utilizzi difformi rispetto a quello indicato. Diversamente opinando, la mera previsione di bilancio – come è nel caso di specie – sarebbe idonea a costituire diritto di credito in favore di soggetti eventualmente indicati. Così non è: laddove un diritto esistesse o fosse accertato, questo potrebbe essere riconosciuto solo per il tramite di specifici, puntuali e motivati atti amministrativi e in ogni caso previo riconoscimento del connesso debito fuori bilancio”

Si apprendeva intanto dal Collegio che il Consiglio regionale aveva modificato la disposizione contenuta nel comma 3 art. 14 della L.R. n. 33/23 con lo scopo di scongiurare il rischio di censurabilità della norma sotto il profilo della legittimità costituzionale e si apprendeva, altresì, che il Presidente della Regione Abruzzo con nota del 06/09/2023, prot. nr. 0365151/23, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento “Affari Regionali e Autonomie”, aveva posto un chiarimento a fondamento della nuova disposizione introdotta.

Da ultimo, con nota Prot. n. 0144952 dell’11/04/2024, questo Servizio, facendo seguito alla nota dell’Avvocatura prot. 0144952/24 del 08/04/2024, ove si chiedeva allo scrivente

ulteriori eventuali argomenti, afferenti i contenziosi in oggetto, da proporre per la stesura dell'atto difensivo, ribadiva unicamente, ad integrazione di quanto già sostenuto nella citata relazione avanzata con l'allegata nota del 23/01/2024 prot. n. 0027992 come, ad oggi, *“posto che l'attività del Collegio di Liquidazione è ancora in corso, vi è la mancanza della definizione del Piano di Liquidazione ed, in particolare, della individuazione delle obbligazioni dell'Associazione Ciapi, per le quali è giuridicamente responsabile la Regione: aspetto che assume un carattere propedeutico e dirimente rispetto ad un eventuale accollo del debito da parte dell'Ente regionale.”*

Quindi questo Dipartimento ha ritenuto di procedere all'opposizione agli atti esecutivi sulla base delle motivazioni addotte nelle note surrichiamate.

Proposte le opposizioni agli atti esecutivi nei termini e con le motivazioni su citate, l'Avvocatura in data 07/05/2024 prot. 0187419/24, trasmetteva le ordinanze (aprile 2024) con le quali il GE, pur non sospendendo la procedura esecutiva, ha ammesso il ricorso in opposizione agli atti esecutivi con l'assegnazione di un termine di 60 gg per l'introduzione del giudizio di merito.

Successivamente, l'Avvocatura Distrettuale con note prot. nr. 398025/2025 e prot. nr. 398021/2025 del 09/10/2025, ha trasmesso, limitatamente a due delle posizioni controverse, le sentenze del 26/07/2025 di condanna della Regione Abruzzo nel giudizio di opposizione proposto. Il principale argomento a fondamento ancora una volta fa riferimento, sostanzialmente, all'adozione della LR n. 33/2023 istitutiva del Fondo la quale, nel convincimento del Giudice, costituirebbe un'ulteriore conferma dell'assunzione di un obbligo giuridicamente rilevante da parte della Regione.

Da sottolineare come le citate sentenze mettano un punto alla vicenda, laddove rilevano l'oggettiva complessità della materia in quanto la controversia ha coinvolto profili interpretativi non pacifici, in parte inediti nella Giurisprudenza, e si è sviluppata su un piano sostanziale e processuale articolato richiedendo un'approfondita disamina di fonti normative eterogenee.

Si ribadisce, al riguardo, come in pieno allineamento con la visione del Collegio dei Liquidatori nominato con il citato Decreto del Presidente n. 62 del 25/07/2025, si è inteso proporre opposizione nel tentativo di salvaguardare la posizione dell'Ente e di sollevare lo stesso da ulteriori soccombenze, anche in ragione della effettiva natura del fondo istituito con la L.R. 33/2023, così come evidenziato in tutte le note proposte e sottoposte alla disamina dell'Avvocatura.

Purtroppo l'unanime travisamento da parte dei Giudici della finalità con la quale le somme sono state stanziare nel tempo dall'Amministrazione, ha fatto sì che l'epilogo fosse quello contenuto nelle sentenze ci sono pervenute.

In data 03/06/2025, quindi, dopo quasi due anni dall'insediamento del Collegio, la scrivente e il Direttore Costanzi hanno manifestato formalmente la necessità e l'urgenza di acquisire il Piano di liquidazione sottoscritto dai componenti il Collegio per procedere al definitivo scioglimento dell'Associazione stessa e per l'adempimento degli obblighi esistenti in capo all'Amministrazione regionale.

Il Collegio provvedeva all'invio del Piano di Liquidazione al Presidente della Regione per l'opportuna approvazione.

Il Dipartimento, nel caso di specie la scrivente e il Direttore, si adoperavano per formulare apposta proposta di riconoscimento di debito nonché di approvazione da parte del Presidente della Regione del Piano di liquidazione, benchè non sottoscritto, la cui bozza era stata rimessa dal Collegio medesimo. La proposta di emendamento formulata e unita in allegato alla presente, non veniva però, da quanto ci consta, approvata dal Consiglio regionale.

