



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

Sezione plenaria composta dai seguenti magistrati

PRESIDENTE	dott. Antonio Caruso
CONSIGLIERE	avv. Fabrizio Picotti, relatore
CONSIGLIERE	dott.ssa Emanuela Pesel Rigo, relatore
CONSIGLIERE	dott. Daniele Bertuzzi, relatore
PRIMO REFERENDARIO	dott. Marco Randolfi, relatore

Deliberazione del 1° febbraio 2018

**avente come oggetto l'approvazione del "Rapporto 2017 sul coordinamento della
finanza pubblica regionale"**

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modifiche e integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti, e successive modifiche e integrazioni;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

visto l'articolo 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 6, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n. 3 del 17 febbraio 2017, avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2017;

viste le ordinanze presidenziali n. 7 del 17 febbraio 2017, n. 19 del 31 marzo 2017, n. 32 del 7 giugno 2017, n. 48 dell'11.10.2017 e n. 1 del 23.1.2018, relative alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 23 gennaio 2018 con la quale è stata convocata la Sezione Plenaria per l'approvazione degli esiti del controllo;

sentiti i relatori per le parti di rispettiva competenza e sugli esiti del contraddittorio con l'Amministrazione regionale intercorso in particolare nelle riunioni di data 24 gennaio 2018 sulle tematiche concernenti i controlli sugli Enti locali e le riforme delle Autonomie locali della Regione e in data 21 novembre 2017 e 31 gennaio 2018 sui temi riguardanti più

immediatamente l'Amministrazione regionale;

DELIBERA

di approvare la relazione intitolata "Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica regionale" ,allegata alla presente deliberazione di cui costituisce parte sostanziale e integrante;

ORDINA

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione e dell'unita relazione siano trasmesse al Presidente della Regione, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali del Friuli Venezia Giulia;

INCARICA

la Segreteria di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso nella Camera di consiglio del 1° febbraio 2018.

Il relatore

f.to Fabrizio Picotti

Il Presidente

f.to Antonio Caruso

f.to Emanuela Pesel Rigo

f.to Daniele Bertuzzi

f.to Marco Randolfi

Depositata in Segreteria in data 6 febbraio 2018

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Leddi Pasian

1.**Introduzione. Finalità e oggetto del rapporto.**

L'ordinamento della Regione Friuli Venezia Giulia è stato recentemente interessato da importanti riforme che hanno inciso sui suoi assetti costituzionali, istituzionali e organizzativi, in relazione a un contesto di livello nazionale che presenta anch'esso aspetti di profonda innovazione legislativa riguardanti la contabilità e la finanza pubblica (armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126; pareggio di bilancio previsto dalla novella costituzionale di cui alla legge 20 aprile 2012 n. 1 e alla normativa di attuazione, in termini di equilibri di bilancio, di cui alla legge 24 dicembre 2012 n. 243). Da ultimo la legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) ha apportato importanti modifiche al regime delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione, stabilendo l'inapplicabilità alla Regione delle disposizioni in materia di patto di stabilità, ma soprattutto modificando l'entità della compartecipazione regionale al gettito tributario erariale, sia in termini quantitativi (con variazione delle aliquote di partecipazione) sia in termini qualitativi, a mezzo della modifica del criterio di determinazione del gettito tributario di spettanza regionale. A quest'ultimo proposito il criterio generale del luogo della riscossione del tributo è stato sostituito da una pluralità di criteri fondati sul luogo del consumo e della maturazione in ambito regionale. Di particolare rilevanza è il criterio di compartecipazione al gettito IVA che è determinato, nella misura di 5,91 decimi, sulla base di un criterio convenzionale, quale il consumo regionale delle famiglie rilevato dall'ISTAT.

Le novità normative concernenti il livello regionale si espandono dunque in diverse direzioni, ma in questa sede rilevano soprattutto quelle riguardanti il sistema delle autonomie locali, in relazione alla soppressione delle Province e alla costituzione delle Unioni territoriali intercomunali (UTI), e il sistema sanitario regionale, a mezzo della rideterminazione dell'assetto organizzativo dei servizi ospedalieri e distrettuali. Strettamente correlata alla riforma delle autonomie locali è poi la rideterminazione degli assetti organizzativi dell'ente Regione per quanto attiene ai rapporti con l'universo satellitare degli enti definibili "regionali" in senso ampio e cioè caratterizzato dalla circostanza dell'esercizio, a vario titolo, di una "funzione regionale" da parte degli enti stessi.

Sotto il primo profilo (autonomie locali) la nuova disciplina rinviene un fondamento costituzionale nella modifica dello Statuto di autonomia, che ha preso avvio con l'approvazione della proposta di modifica operata dal Consiglio regionale in data 30 gennaio 2014 e che si è

perfezionata con la legge costituzionale 28 luglio 2016 n. 1 recante “Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare”.

Ai fini che in questa sede maggiormente interessano, va considerato che l’art. 4 della novella costituzionale ha sostituito l’art. 11, prevedendo che l’esercizio associato delle funzioni amministrative dei Comuni possa essere disciplinato dalla legge regionale anche a mezzo di forme dichiarate obbligatorie. Ha quindi attribuito una copertura costituzionale alle innovative discipline sugli enti locali di cui alla legge 12 dicembre 2014 n. 26, recante il “Riordino del sistema Regione–Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) e riallocazione di funzioni amministrative” e di cui alla successiva legge regionale 17 luglio 2015 n. 18 recante “La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali”. Il quadro complessivo del disegno riorganizzativo regionale delle autonomie locali comprende anche la legge regionale 9 dicembre 2016 n. 18 intitolata “Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale” e finalizzata, nella sostanza, a garantire uniformità e omogeneità nell'applicazione degli istituti normativi regionali e nazionali e contrattuali regionali ai rapporti di lavoro del personale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale.

La novità certamente più significativa degli assetti statutari della Regione Friuli Venezia Giulia apportata dalla legge costituzionale 28 luglio 2016 n. 1 rimane comunque la soppressione delle Province a decorrere dalla data stabilita con legge regionale e, comunque, non prima della scadenza naturale del mandato dei rispettivi organi elettivi già in carica. La previsione statutaria ha ricevuto attuazione a mezzo della legge regionale 9 dicembre 2016 n. 20, che ha previsto e disciplinato la soppressione delle Province del Friuli Venezia Giulia, il trasferimento delle loro funzioni con le corrispondenti risorse umane, finanziarie e strumentali e la successione nei rapporti giuridici. Per le Province di Trieste, Gorizia e Pordenone in data 30 e 31 ottobre 2017 è stato approvato dal Commissario il bilancio di liquidazione, preceduto dal rispettivo Piano di liquidazione concernente il trasferimento del personale e delle risorse finanziarie relative, l’assegnazione dei beni immobili e mobili, l’assegnazione dei beni che identificano le funzioni istituzionali della Provincia e dei rapporti giuridici attivi e passivi in corso e connessi, ivi compreso il contenzioso. Di particolare rilevanza ai fini dell’odierno referto è la circostanza che quote dell’avanzo non vincolato ex provinciale sono state destinate al finanziamento delle “intese per lo sviluppo” di cui si dirà in prosieguo.

Sotto il secondo profilo (Servizio sanitario regionale) con la legge 16 ottobre 2014 n.17 la Regione ha operato il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e ha posto norme in materia di programmazione sanitaria e socio sanitaria, prevedendo integrazioni tra le aziende territoriali e quelle ospedaliere.

In terzo luogo, relativamente alla ridefinizione del rapporto con gli enti regionali in senso lato, che non attiene solamente alla razionalizzazione della partecipazione regionale a società, ma si estende al compendio di enti, aziende, agenzie e altri che esercitano, a diverso titolo, funzioni regionali e che perciò si inseriscono nel "sistema regionale di finanza pubblica", si può qui anticipare che l'evoluzione delle forme e dei rapporti tra la sfera pubblica e quella privata ha raggiunto un tale livello di osmosi da mettere in discussione non solo la nozione di "funzione amministrativa", ma anche quella di "ente pubblico", cosicché non può escludersi a priori che anche un ente privato possa far parte del suddetto sistema regionale. Sono al riguardo oramai consolidati gli orientamenti che individuano la caratteristica fondamentale dell'agire pubblico non nella qualificazione giuridica (ente pubblico) del soggetto che agisce, quanto piuttosto nella natura pubblica dell'interesse che viene tutelato e cioè, agli odierni fini, nel perseguimento da parte dell'agente di un interesse pubblico corrispondente a una "funzione regionale". Le nozioni di "ente pubblico" e di "pubblica Amministrazione" non presentano infatti un significato preciso e assoluto, ma relativo e variabile, in relazione alla prospettiva in funzione della quale l'ente e la sua attività vengono presi in considerazione nel variegato contesto ordinamentale. Va perciò a questo riguardo precisato che, ai fini della finanza pubblica, si è affermata una nozione di pubblica Amministrazione di natura contabile e finanziaria, che travalica quindi la dicotomia "pubblico-privato", in quanto trova fondamento in quelle logiche europee dalle quali è derivata la costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio, che ha permeato la nuova formulazione degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione. In quest'ottica gli enti rilevanti sono quelli identificabili sulla base delle disposizioni e nelle definizioni del sistema europeo di contabilità pubblica, attualmente vigente e cioè nel cosiddetto SEC 2010.

Tutto ciò premesso, come detto, nell'ambito della regione si individua un complesso di enti che presentano vari elementi di contiguità con interessi pubblici regionali e che fruiscono a vario titolo di risorse finanziarie regionali. A fronte della pluralità dei profili per i quali essi possono venire attratti o interessati dai temi di finanza pubblica o comunque pubblicistici (doveroso perseguimento di obiettivi di finanza pubblica, contenimento della spesa del personale, limiti assunzionali, coinvolgimento in particolari programmi regionali, contratto di lavoro del personale dipendente, regime contabile armonizzato, obblighi di trasparenza, iscrizione nell'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato tenuto

dall'ISTAT, iscrizione alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni - BDAP) pare opportuno verificare se e in che modo la riorganizzazione regionale ha interessato questi enti e se lo ha fatto in modo coerente. Il tema può risultare di particolare complessità perché nelle logiche di riordino possono rimanere coinvolte situazioni ove si contrappongono interessi pubblici tra loro confliggenti, come nel caso della società partecipata regionale Promotur spa, che rappresentava uno dei principali strumenti per il sostegno della Regione alle politiche della montagna e che, presentando bilanci stabilmente in perdita, non poteva più essere finanziata dalla Regione, che nell'esercizio della sua potestà legislativa l'ha successivamente trasformata in agenzia regionale e poi ancora accorpata con altra agenzia regionale e cioè con "Turismo FVG".

La Sezione sta monitorando da tempo l'evoluzione del compendio di questi enti regionali e si appresta a rilasciare un referto, sui soggetti, le forme e le relazioni organizzative della Regione nell'ottica della finanza pubblica. Il controllo esaminerà le suddette problematiche, facendo in tal modo seguito al referto rilasciato dalla Sezione l'anno scorso sul collegato tema della vigilanza regionale.

In questa sede si fa cenno alla problematica per la sua connessione con i temi trattati dall'odierno rapporto, mentre la sua rilevanza e le sue dimensioni rendono opportuna una separata trattazione.

Tutto ciò premesso sugli elementi di novità ordinamentale che stanno influenzando sull'apparato pubblico regionale, il presente rapporto costituisce esplicitazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che fa capo alla Sezione di controllo e viene rilasciato in relazione al prossimo giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2017. Riferendo sui principali esiti dei controlli svolti nel 2017, il referto sul coordinamento mira a consentire una preliminare valutazione sullo stato di attuazione delle suddette riforme, rilevando, sulla base dei dati disponibili, anche gli effetti prodotti sull'organizzazione regionale dalle innovazioni e riforme in itinere, in uno scenario mutevole e caratterizzato da incertezze anche sullo stesso ruolo esercitabile ed effettivamente esercitato dalla Regione.

Questa Sezione ha ripetutamente segnalato nei referti che si sono succeduti negli ultimi anni le ambivalenze derivanti dalla convivenza in seno alla Regione di funzioni e attività connesse al tradizionale ruolo regionale di programmatore e ripartitore di risorse finanziarie finalizzate al perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale e il ruolo di diretto fruitore e consumatore di quelle risorse nel perseguimento degli obiettivi regionali.

A questo proposito, fin dalla parificazione del rendiconto 2012, la Sezione ha richiamato l'attenzione sul "sistema regionale integrato di finanza pubblica" e sulle opportunità che una virtuosa attivazione dell'istituto avrebbe potuto dispiegare nei vari scenari di finanza pubblica

che vedevano coinvolta la Regione, sia nei rapporti con lo Stato sia nei rapporti con gli altri enti della regione e in particolare con i Comuni, anche a fronte di un ordinamento contabile e finanziario di livello nazionale in significativa evoluzione (armonizzazione contabile e pareggio di bilancio).

E' stato ribadito a chiare lettere che, ai fini della finanza pubblica, l'ordinamento riconosce alla Regione un ruolo intensivo, espresso da un lato dalla responsabilità che essa assume nei confronti dello Stato circa il raggiungimento di un obiettivo finanziario complessivo (di sistema appunto), alimentato dal raggiungimento degli obiettivi da parte dei singoli partecipanti al sistema, e dall'altro dalla strumentalità che un buon esercizio delle prerogative regionali sancite dallo Statuto di autonomia può dispiegare ai fini del raggiungimento dei fondamentali obiettivi di finanza pubblica.

Non solo responsabilità, ma anche e soprattutto qualità sono quindi i valori che la Regione, specie alla luce delle novità sopra richiamate, è chiamata ad attivare in un contesto ordinamentale nel quale il sistema regionale integrato o comunque una ormai imprescindibile gestione coordinata e coordinante degli enti regionali al livello regionale sono lo strumento di attuazione.

I controlli della Sezione negli anni hanno anche evidenziato i fattori di possibile devianza, che a tal fine debbono essere attentamente monitorati e considerati tanto dalla Regione quanto dagli enti che fanno parte del sistema.

Una virtuosa attivazione del sistema regionale integrato di finanza pubblica dovrebbe infatti tener conto di alcuni fattori fisiologici della "regionalità", primo tra tutti il fatto che l'azione regionale rinviene la sua fonte direttamente nella legge, di cui si debbono però evitare utilizzi impropri, quali quelli espressi da una legislazione di eccessivo dettaglio per la disciplina di fattispecie puntuali e soggettivamente individuabili, che dovrebbero invece essere normate a livello amministrativo, in ossequio ai principi che presiedono alla legalità e alla legittimità dell'azione amministrativa.

A questo proposito l'interrelazione tra controlli mirati su singole operazioni seguiti ai fini della dichiarazione di affidabilità (DAS) e controlli su temi sistematici eseguiti nell'ambito della parificazione del rendiconto (sulle valutazioni degli effetti prodotti dalle leggi) ha evidenziato che in certi casi le disposizioni siffatte sfuggono a ogni forma di controllo: la disciplina di dettaglio contenuta nella legge, che pur può determinare effetti gestionali di grande rilevanza, rimane infatti estranea sia alle valutazioni del controllo interno sugli effetti dell'azione amministrativa sia alle valutazioni dell'organo legislativo sugli effetti della legislazione.

L'attuazione del sistema integrato non può poi trascurare il principio della equiordinazione degli enti di cui agli artt. 114 e 119 della Costituzione, né quello della sussidiarietà previsto dall'art. 118, né può ignorare la giurisprudenza costituzionale che individua nel metodo pattizio l'archetipo procedurale per la regolazione dei rapporti tra ogni livello di governo. Per converso è anche necessario prendere atto che, in nome di un comune obiettivo di natura finanziaria e a esplicazione del principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, il sistema regionale integrato di finanza pubblica si presenta, per le autonomie differenziate slegate dai trasferimenti statali per il finanziamento degli enti locali del territorio, come uno strumento di ricomposizione dei rapporti tra gli enti, a fronte della sostanziale mancata attuazione del disegno di federalismo fiscale previsto dalla riforma costituzionale del 2001.

E' stato segnalato in più sedi che il prevalere delle esigenze di contenimento della spesa derivanti dalla crisi economica ha favorito la suddetta ricomposizione, che è stata "canalizzata" in funzione delle esigenze della finanza pubblica e che, di fatto, è avvenuta attribuendo al soggetto cui compete la programmazione dell'utilizzo delle risorse disponibili sul territorio, e cioè alla Regione, la "regia" e la "responsabilità" di un risultato finanziario riferito al livello non più di singolo ente, ma dell'insieme degli enti che insistono sul territorio.

Fermo restando il doveroso raggiungimento dell'obiettivo finanziario complessivamente dovuto, l'equilibrio del sistema è quindi rimesso alla duttilità e al buon uso della funzione di regia, che coinvolge, ciascuno per il suo rispettivo ruolo, tutti gli enti interessati, secondo metodi che non possono prescindere, a tutela dell'equiordinazione degli enti costituzionalmente garantita, da logiche di confronto e di considerazione delle esigenze delle singole situazioni esistenti a livello regionale.

In altri termini, il sistema regionale integrato si regge su una responsabilità di risultato in capo alla Regione, che giustifica la funzione (di regia) che la Regione stessa è tenuta a esercitare, la quale però deve essere controbilanciata dall'adozione di un metodo di confronto con gli enti locali (metodo pattizio) analogo a quello che intercorre tra la Regione e lo Stato.

La disciplina attuativa della riforma costituzionale del 2012 operata dalla legge n. 1 e tradotta a livello regionale nelle "Intese per lo sviluppo del sistema integrato", di cui all'art. 7 della legge regionale 17 luglio 2015 n. 18, valorizza ulteriormente questo ordine di idee, venendo anzi ad accrescerne l'importanza. La regia regionale non viene a essere esercitata solo in un'ottica difensiva votata al contenimento della spesa, bensì in un'ottica propulsiva finalizzata a una equilibrata politica di investimenti e auspicabilmente foriera di un effettivo sviluppo socio economico del territorio regionale.

Non può trascurarsi che l'esistenza di un disallineamento degli obiettivi di finanza pubblica regionali rispetto a quelli degli enti locali ha costituito un fattore di complicità dell'evoluzione ora in parola, in quanto correlato alla tempistica dei trasferimenti regionali, potenzialmente generatori per gli enti locali di inutilizzabili avanzi finanziari. Per la Regione l'obiettivo si è posto (fino al 2017) in termini di saldo di competenza eurocompatibile in conformità al protocollo d'intesa con lo Stato del 23 ottobre 2014 e a quanto previsto dalle leggi statali, mentre per gli enti locali dal 2016 si è posto nei termini del saldo finanziario, di competenza, corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali, che non deve essere negativa (equilibrio di bilancio).

Nello scenario sopra descritto, l'odierno rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica regionale si compone delle seguenti parti:

1. Introduzione. Finalità e oggetto del rapporto di coordinamento in relazione al ruolo e agli obiettivi di finanza pubblica della Regione. Gli enti regionali
2. Prime valutazioni sullo stato di attuazione dell'attività di riordino del territorio e di individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni: le Unioni Territoriali Intercomunali
3. I controlli della Sezione sugli Enti locali della regione. Aspetti sistematici e aspetti puntuali
4. I controlli della Sezione sulla Regione
5. Raccordi della finanza regionale con gli organismi partecipati di natura societaria
6. L'andamento del Sistema sanitario regionale: una lettura dei dati aggiornati disponibili.

2.

Prime valutazioni sullo stato di attuazione dell'attività di riordino del territorio e di individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni: le Unioni Territoriali Intercomunali

Uno dei settori strategici per l'equilibrio dei conti pubblici del territorio e per lo sviluppo del complessivo sistema economico regionale riguarda l'ottimale articolazione della gestione dei servizi sul territorio. Il Legislatore regionale con la LR 26/2014 ha inteso provvedere "al processo di riordino del proprio territorio mediante l'individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio di funzioni amministrative degli enti locali, la definizione dell'assetto delle forme associative tra i Comuni e la riorganizzazione delle funzioni amministrative" al fine di ottenere l'uniformità, l'efficacia e il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'integrazione delle politiche sociali territoriali ed economiche.

Il Legislatore precisa che l'ordinamento degli enti locali del Friuli Venezia Giulia si basa sui Comuni, quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, mentre l'ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) e la definizione delle rispettive funzioni sono orientati al soddisfacimento dei bisogni del cittadino. Vale la pena di sottolineare che originariamente lo Statuto di autonomia prevedeva, all'art. 11, che la Regione esercitasse normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province e ai comuni assumendo a proprio carico gli oneri per le predette funzioni delegate, mentre in virtù del nuovo testo dell'articolo, introdotto con la L.Cost. 1/2016 (riforma costituzionale con la quale veniva espunto il termine province dal testo statutario) si prevede che i comuni, anche in forma di città metropolitane, siano titolari di funzioni amministrative proprie (oltre a quelle conferite con legge statale e regionale il cui finanziamento viene comunque assicurato dalla Regione) e che "in attuazione dei principi di adeguatezza sussidiarietà e differenziazione" venga demandata alla legge regionale la disciplina delle "forme, anche obbligatorie, di esercizio associato di funzioni comunali". In tal senso la LR 26/2014, nell'esplicitare i principi ispiratori della riforma afferma che la riorganizzazione delle forme associative deve realizzarsi attraverso: la partecipazione della cittadinanza e dei livelli istituzionali più prossimi alle comunità locali; la razionale allocazione delle funzioni all'ente idoneo ad assicurare l'efficace ed efficiente esercizio delle stesse, secondo criteri di unitarietà, semplificazione istituzionale, gradualità temporale, non sovrapposizione e non frammentazione delle competenze tra i livelli di governo; l'uniformità dei livelli essenziali garantiti dalle prestazioni sull'intero territorio regionale, anche in termini di accesso alle stesse da parte della

collettività, nonché la sostenibilità della spesa, l'adeguatezza delle dotazioni organiche e strumentali delle amministrazioni interessate, al fine dell'ottimale esercizio delle funzioni ad essa attribuite; la coesione tra le istituzioni del sistema Regioni-Autonomie locali e l'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche. Le finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa non risultano, quindi, puntualmente richiamate nell'ambito della legge istitutiva delle UTI, anche se l'art.6 secondo comma della LR 18/2015 in materia di finanza locale fa esplicito riferimento, nella definizione del sistema dei trasferimenti agli Enti locali, alla necessità di stimolare i Comuni a gestire funzioni e servizi con modalità organizzative che garantiscano economie di scala e di sostenere le fusioni dei Comuni. Nell'assetto delineato dal Legislatore regionale le UTI sono Enti locali dotati di personalità giuridica, aventi natura di Unioni di Comuni, istituite per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale economico e sociale. Le UTI hanno autonomia statutaria e regolamentare e agiscono attraverso i propri organi costituiti dall'Assemblea, dal Presidente, rappresentante legale dell'Ente e dall'Organo di revisione. Dal tenore della norma si deve desumere che le UTI sono Enti locali aventi natura di "unioni di Comuni" pienamente autonomi e deputati allo svolgimento di funzioni individuate dal Legislatore ordinariamente di spettanza degli Enti locali. Una prima lettura della norma regionale indurrebbe, quindi, ad inquadrare i predetti soggetti come un'ulteriore forma di Ente locale, soggetta ad un'organizzazione diversa dai Comuni (assemblea dei Sindaci e Presidente al posto di Consiglio, Sindaco e Giunta) nella quale la rappresentatività elettiva risulta garantita in via mediata, in quanto gli organi dell'UTI sono costituiti da organi eletti nei singoli Comuni (l'Assemblea, organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo ai sensi dell'art. 13 della L.R. 26/2014 è costituita da tutti i Sindaci dei Comuni facenti parte dell'UTI ed elegge al proprio interno il Presidente). L'Unione ha una competenza correlata alle funzioni elencate negli artt. 26 e 27 rimesse alle UTI con una scadenza temporale graduale, 1.1.2016 1.7.2016 1.1.2017, che vede come ultima data di avvio a regime l'1.1.2018.

In particolare l'art. 26 stabilisce che a decorrere dall'1 luglio 2016 i Comuni esercitino in forma associata, tramite l'Unione cui aderiscono, l'attività di progettazione e presentazione di progetti a finanziamento europeo e almeno ulteriori due funzioni comunali nelle materie di seguito elencate:

- gestione del personale e coordinamento dell'organizzazione generale dell'amministrazione e dell'attività di controllo;
- sistema locale dei servizi sociali di cui all' articolo 10 della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza

sociale), ferma restando la disciplina della forma associata del Servizio sociale dei Comuni di cui agli articoli da 17 a 21 della legge regionale 6/2006;

- polizia locale e polizia amministrativa locale;
- attività produttive, ivi compreso lo Sportello unico;
- catasto, a eccezione delle funzioni mantenute in capo allo Stato dalla normativa vigente;
- programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- pianificazione di protezione civile;
- statistica;
- gestione dei servizi tributari.

Successivamente a decorrere dall'1 gennaio 2017 i Comuni dovevano esercitare in forma associata, tramite l'Unione, la funzione relativa al sistema locale dei servizi sociali e almeno altre due delle funzioni comunali nelle materie sopraindicate. Le funzioni residue dovevano essere esercitate in forma associata tramite l'Unione a decorrere dall'1 gennaio 2018. Nelle predette materie le decisioni riguardanti le funzioni competevano agli Organi dell'Unione mentre il contenuto degli atti di programmazione di livello sovracomunale veniva determinato dalla normativa regionale di settore. L'art. 27 individuava ulteriori funzioni comunali da esercitare in forma associata in base ad una progressiva calendarizzazione temporale (1.7.2016, 1.1.2017 e, a regime 1.1.2018) in materia di approvvigionamento di beni e servizi di servizi finanziari e contabili e di controllo di gestione, di opere pubbliche e procedure espropriative; di pianificazione territoriale comunale ed edilizia privata; di procedure autorizzatorie in materia di energia; di organizzazione dei servizi pubblici di interesse economico generale, ferme restando le discipline di settore, di edilizia scolastica e servizi scolastici. Per tale secondo gruppo di materie gli organi dei Comuni conservano la competenza ad assumere le decisioni riguardanti le rispettive funzioni.

Nell'ambito di ciascuna Unione le funzioni individuate all'art.27, nel testo modificato dalle leggi regionali 10/2016 e 9/2017, dovevano essere esercitate o avvalendosi degli uffici delle Unioni (per quanto attiene all' approvvigionamento di beni e servizi) o in convenzione o addirittura, al superamento di precise soglie demografiche minimali, anche in forma singola.

Appare evidente come, con la L.R. 26/2014 il Legislatore regionale abbia inteso individuare una peculiare modalità di riordino dell'articolazione delle funzioni in un'ottica di miglioramento del servizio reso ai cittadini con una particolare attenzione alle caratteristiche di adeguatezza territoriale. Peraltro, la razionale distribuzione dei servizi comunali resi sul territorio sconta una situazione estremamente complessa, nella quale si fronteggiano la particolare valorizzazione dell'autonomia degli Enti, fondata su un principio di equiordinazione tra Stato, Regione e

Comuni introdotta dal nuovo Titolo V della Costituzione, con l'emergenza di una finanza pubblica che non può più, in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, rinunciare ad una significativa razionalizzazione dei servizi sul territorio volta a favorire, nell'interesse dei cittadini, il massimo contenimento dei costi (finalità trasversalmente sottesa a tutti i progetti di associazionismo nelle funzioni) pur mantenendo la migliore qualità nell'erogazione dei servizi.

Va detto comunque che l'intento (e la preoccupazione) di neutralizzare la polverizzazione caratterizzata da una miriade di enti piccoli e piccolissimi, che pregiudica un'ottimale distribuzione dei servizi sotto il profilo dell'efficienza ed economicità, ha impegnato anche il legislatore nazionale fin dall'entrata in vigore del Testo Unico sugli Enti locali.

L'art. 32 del decreto legislativo N. 267/2000 (TUEL – Testo Unico degli Enti Locali – più volte modificato nel tempo a partire dalla legge n. 142/1990) disciplinava già le unioni di Comuni definendole come “l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi”. Lo sviluppo dell'attività dell'ente, titolare di potestà statutaria e regolamentare, anche in relazione alle modalità di funzionamento degli organi, costituiti da Presidente, Giunta e Consiglio, era affidato, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ad amministratori e consiglieri in carica dei Comuni associati, eletti dai singoli Consigli dei Comuni tra i propri componenti, in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze e di assicurare la rappresentanza di ogni Comune.

Sempre in un'ottica di razionalizzazione della spesa, finalità perseguita in modo significativamente più incisivo nel testo dell'articolo introdotto dal DL 95/2012 convertito in L.135/2012, la norma stabiliva altresì che, fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non poteva comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti, anzi, a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, dovevano essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. In quest'ottica il Presidente dell'unione di Comuni poteva avvalersi del Segretario di un Comune facente parte dell'unione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Va rilevato che tale ultimo profilo, che si sostanzia in un esplicito richiamo al contenimento della spesa e al progressivo conseguimento dei risparmi, non trova puntuale analogo riscontro nella normativa regionale.

Peraltro, in sede nazionale, dopo una originaria definizione normativa delle “unioni di comuni” che scontava la discrezionalità del singolo Ente nella scelta se associarsi o meno con un altro Ente al fine di poter ottenere economie di scala nella gestione dei servizi, il legislatore statale è passato, anche in ragione di una contingenza economica estremamente critica, ad una fase,

definita dalla cosiddetta “normativa di emergenza”, nella quale l’esercizio associato delle funzioni fondamentali è divenuto obbligatorio per gli enti di dimensioni più ridotte.

Nell’art 14 del DL n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010, in seguito modificato dall’art.19 del DL 95/2012 convertito in L. 135/2012, veniva stabilito che le funzioni fondamentali dei Comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 delega per il federalismo fiscale, dovessero essere obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso un’Unione o una convenzione, da parte dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti o, se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane, con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Il comma 30 del medesimo articolo devolveva ulteriormente alle Regioni la possibilità di individuare con propria legge, previa concertazione con i Comuni interessati di dimensione superiore nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

Giova evidenziare che ai fini della normativa statale in argomento sono considerate funzioni fondamentali dei Comuni “ai sensi dell’art.117, secondo comma, lettera p) della Costituzione”:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché’ la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici

nonché' in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica."

In buona sostanza il Legislatore statale, in forza della potestà prevista dall'art.117 secondo comma lett.p della Costituzione (competenza legislativa statale in materia di funzioni fondamentali dei Comuni), stabiliva l'obbligo dell'esercizio associato per i Comuni di esigue dimensioni e prevedeva la potestà per le Regioni di individuare, previa concertazione con i Comuni di dimensioni superiori nell'ambito del Consiglio delle Autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione riservate alla potestà legislativa concorrente e "residuale".

Va sottolineato peraltro, a riprova della crucialità per lo sviluppo del Paese di una significativa azione di razionalizzazione dei costi nella finanza locale, che la stessa Corte Costituzionale (Sent.22/2014 e 50/2015), investita dei dubbi di costituzionalità avanzati dalle regioni rispettivamente sull'art.19 del D.L. 95/2012 e sulla Legge Del Rio 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", individuava il fondamento legittimante la coerenza costituzionale dei predetti interventi, in materia di rideterminazione delle modalità di gestione dei servizi sul territorio, nella funzione di coordinamento di finanza pubblica.

Sotto tale profilo va data opportuna evidenza al fatto che la modifica dell'art.32 del TUEL introdotta dal DL 95/2012 in relazione alla disciplina delle Unioni di Comuni stabilisce indirizzi decisamente più stringenti in termini di obiettivi di economicità: infatti non solo la novella normativa stabilisce che la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non deve superare la somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti, ma prevede altresì che a regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni da parte delle Unioni devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

L'attuazione concreta di tale processo di razionalizzazione del territorio, che sottende la necessità di un ripensamento della prospettiva istituzionale di organizzazione delle realtà locali, ha dovuto peraltro scontare l'enorme difficoltà di una diffusa resistenza culturale che trova radici molto probabilmente in un malinteso senso di tutela del proprio territorio presumibilmente connesso ai timori collegati ad un'eventuale perdita di potere nell'ambito della gestione dei servizi

Già in una precedente indagine (Del.6/2006) la Sezione del Controllo per il Friuli Venezia Giulia nell'esaminare gli effetti degli interventi contributivi previsti in materia di associazionismo

comunale nel periodo 2000-2004 di vigenza della LR 15/2001, aveva rilevato che l'approccio mantenuto dal Legislatore regionale, diverso e meno incisivo rispetto a quello della normativa nazionale, non aveva sortito risultati apprezzabili. Infatti, mentre la normativa nazionale ai fini del mantenimento dei contributi ricevuti richiedeva la rendicontazione di un effettivo esercizio associato di funzioni, il Legislatore regionale aveva ritenuto sufficiente non una rendicontazione, ma solo una verifica formale. In conclusione la Sezione aveva constatato come l'obiettivo sotteso alla contribuzione, costituito da "una pubblica amministrazione locale di dimensioni più ampie ed efficienti", era rimasto sostanzialmente inattuato (pagg. 26 e ss. della relazione). Infatti rilevava la Sezione che nel 2000 le Unioni esistenti ammontavano a 18 mentre nell'anno di chiusura del controllo si erano ridotte a 3. L'andamento rilevato nel corso del controllo indurrebbe, quindi, a ritenere che non sia opportuno confidare in un'effettiva capacità di aggregazione autonoma da parte degli Enti pur a fronte di un'incentivazione finanziaria, in particolare in un territorio come quello del Friuli Venezia Giulia caratterizzato da un 74% di Enti con popolazione inferiore ai 5000 abitanti nel quale, quindi, il fenomeno della polverizzazione degli Enti, comportante una moltiplicazione delle strutture amministrative, può determinare pregiudizi considerevoli alla situazione finanziaria ed economica del territorio.

Va, comunque, data opportuna evidenza al fatto che, anche nel resto del territorio nazionale, la facoltà di optare per forme di gestione associata delle funzioni non risulta essere stata considerata un'opportunità accolta con grande favore dalla maggioranza degli Enti locali, come emerge anche dall'Audizione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti presso la commissione Affari costituzionali dell'1.12.2015. Peraltro, in quella sede, in relazione ai dati raccolti dal Ministero dell'Interno per l'anno 2014 (aggiornati al 7.10.2015) sulla distribuzione territoriale delle Unioni di comuni risultava che in Friuli Venezia Giulia su 217 Comuni esistevano 7 Unioni delle quali facevano parte 13 Comuni con meno di 5000 abitanti, mentre ben 140 Comuni sotto i 5000 abitanti risultavano non associati.

In tale contesto, nel quale era evidente il sostanziale fallimento di un processo di razionalizzazione del territorio demandato alla determinazione spontanea degli Enti, la LR 26/2014, di poco successiva alla cosiddetta legge 'Del Rio' n. 56/2014, si poneva su un percorso parallelo a quello delle coeve riforme statali che, come detto, sono state fortemente avversate e oggetto di impugnazioni innanzi alla Corte Costituzionale da parte di alcune Regioni. La legge regionale quindi, che, come le norme statali, scontava le difficoltà determinate da un agguerrito fronte di enti contrari a tale processo di razionalizzazione, veniva coinvolta in un processo di successive e ravvicinate modifiche volte a perseguire la possibilità di dare inizio comunque ad un'attuazione concreta della riforma.

Al fine di verificare l'effettivo stato di attuazione del processo di riordino avviato con la LR 26/2014 veniva inviata una richiesta istruttoria alla Regione con la quale si chiedevano elementi in ordine a:

- la situazione attuale delle UTI effettivamente costituite con evidenza degli enti al momento esclusi, ed estremi delle deliberazioni con le quali gli Enti esclusi avevano assunto le relative decisioni
- la situazione attuale delle funzioni effettivamente esercitate dalle UTI costituite
- la situazione attuale dell'organico di fatto del personale in servizio alle UTI

Le risposte pervenivano rispettivamente con nota prot. 11865 dd. 17.11.2017 da parte della Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme e con nota prot. 26355 dd. 17.11.2017 da parte della Direzione Generale per la parte relativa alla situazione dell'organico di fatto del personale in servizio presso le UTI al 1° novembre 2017.

Riferiva la Regione che la disciplina del procedimento di costituzione delle Unioni, contenuta principalmente negli articoli 4, 6 e 7 della lr 26/2014, aveva subito alcune modifiche, rispetto alle previsioni iniziali, sia in conseguenza della mancata collaborazione da parte di Comuni contrari alla riforma, sia in esito alla intervenuta modifica dello Statuto di autonomia della Regione ad opera della legge costituzionale 1/2016 che, sostituendone l'articolo 11, vi ha inserito, al comma 2, la previsione che “[...] la legge regionale disciplina le forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali.”.

La versione originaria dell'articolo 61 (modalità di adesione alle Unioni) della LR 26/2014 prevedeva che l'adesione all'Unione, fosse obbligatoria solamente per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ridotti a 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

Per i Comuni con popolazione superiore la partecipazione era, invece, facoltativa, a condizione che il Comune desse conto della sostenibilità finanziaria della scelta, atteso che la non adesione comportava una riduzione del 30 per cento delle risorse destinate annualmente dalla Regione al finanziamento del proprio bilancio (cfr. articolo 42, comma 4 nella originaria versione). L'adesione non era revocabile per 10 anni.

Al momento dell'entrata in vigore della LR 26/2014 era previsto che il nuovo assetto del territorio regionale fosse delineato nel Piano di riordino territoriale (articolo 43), strumento con cui l'Amministrazione regionale determinava i confini delle nuove Unioni territoriali intercomunali tenendo conto dei Comuni che, nei casi previsti dalla legge, avessero scelto di non aderirvi, in quanto non obbligati ai sensi della legge.

In effetti, nei termini di legge, la Giunta regionale, con la DGR 180/2015, aveva adottato la

proposta di PRT con indicazione dei confini delle nuove aggregazioni di Comuni.

Nei 60 giorni successivi i Comuni potevano:

- chiedere l'adesione ad un'aggregazione diversa, qualora adiacenti ad essa oppure qualora adiacenti a Comuni con essa confinanti che, a loro volta, avessero richiesto lo spostamento;
- comunicare la decisione di non aderire ad alcuna aggregazione, qualora avessero una popolazione superiore a 5.000 abitanti (o 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane), sulla base di una relazione nella quale fosse delineata la sostenibilità dell'esercizio in forma singola delle funzioni di cui la legge prevede l'esercizio in forma associata, nonostante la riduzione del 30 per cento delle risorse destinate dalla Regione al finanziamento dei bilanci.

La Regione sottolineava come, alla scadenza prevista, nessuno dei Comuni demograficamente adeguati avesse manifestato le volontà di non aderire ad alcuna Unione.

In conseguenza di un tanto, con la DGR 1282/2015, "ritenendo meritevoli di accoglimento solo cinque delle dodici richieste di spostamento ad altra Unione pervenute", la Giunta regionale aveva approvato il PRT recante la delimitazione territoriale definitiva delle 18 Unioni territoriali intercomunali nelle quali sono stati ricompresi tutti i Comuni della regione.

Per quanto attiene alla procedura, riferisce ancora l'Amministrazione interpellata che, una volta approvato in via definitiva il Piano di riordino territoriale, i Comuni avrebbero dovuto avviare il procedimento per la costituzione delle Unioni.

La legge prevedeva che le Unioni fossero costituite entro il 1° ottobre 2015 senza disciplinare nel dettaglio le decorrenze per le varie fasi di costituzione e formazione degli organi: ciò implicava che le Amministrazioni comunali dovessero attuare tempestivamente le diverse fasi ad esse spettanti al fine di giungere in tempo utile alla costituzione delle Unioni.

La procedura di costituzione delle Unioni, disciplinata dall'articolo 75 della legge regionale in commento, prevedeva che il Sindaco del Comune con il maggior numero di abitanti di ciascuna costituenda Unione convocasse la Conferenza dei Sindaci, la quale avrebbe predisposto una proposta di atto costitutivo e di statuto che i singoli Consigli comunali avrebbero dovuto approvare entro 90 giorni dal ricevimento della proposta. Le maggioranze previste per l'approvazione dello statuto dell'Unione da parte dei Consigli comunali erano quelle previste dall'articolo 12 della LR 1/2006, ovvero 2/3 dei componenti in una seduta oppure, qualora tale maggioranza non venisse raggiunta, maggioranza assoluta in due successive votazioni che intervenissero entro trenta giorni.

Le Unioni si sarebbero costituite con la sottoscrizione dell'atto costitutivo e la pubblicazione dello statuto approvato dai Consigli di tutti i Comuni partecipanti all'Unione.

L'Amministrazione evidenzia come l'obiettivo non abbia potuto trovare attuazione dal momento che numerosi consigli comunali non avevano approvato le proposte di atto costitutivo e di statuto delle Unioni rendendo impossibile la costituzione dei nuovi Enti.

In ben sei casi, addirittura, sempre da quanto comunicato dall'Amministrazione, non era stato neppure possibile giungere ad una deliberazione sulla proposta di atto costitutivo e statuto, in sede di conferenza dei Sindaci, tanto che la Regione si era vista costretta a provvedere, dopo formale diffida, ad attivare l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 60 della LR 26/2014 mediante l'invio di sei Commissari *ad acta*, che avevano provveduto ad adottare le proposte di atto costitutivo e di statuto e a trasmetterle ai Comuni di ciascuna delle sei costituenti Unioni per l'approvazione ai sensi di legge.

Riferiva ancora la Regione che gli atti relativi al commissariamento e quelli dei Commissari erano stati impugnati dai Comuni interessati innanzi al Giudice amministrativo. Il TAR adito ha accolto i ricorsi e dichiarato nulli gli atti dei Commissari (gli estremi delle sentenze afferenti i ricorsi dei singoli comuni sono elencate nella tabella allegata in calce).

Il TAR del Friuli Venezia Giulia ha, altresì, accolto i ricorsi e annullato i provvedimenti di diniego alle richieste di spostamento avanzate dai Comuni di Torviscosa, Tricesimo e Reana del Rojale, mentre i ricorsi avanzati dai Comuni non partecipanti alle Unioni avverso il PRT sono state respinti (gli estremi delle sentenze sono indicati nella tabella citata)

Per una migliore comprensione dello svolgimento diacronico degli eventi giova sottolineare, sempre secondo quanto comunicato nella risposta dall'Amministrazione, che prima che il TAR si pronunciasse in ordine al commissariamento delle sei conferenze di Sindaci che non avevano deliberato atto costitutivo e statuto, per superare l'impasse derivante dall'ostruzionismo dei Comuni avversanti la riforma e per poter dare invece positivo accoglimento alle istanze dei Comuni che volevano dare avvio alle Unioni territoriali intercomunali, la legge regionale 11 marzo 2016, n. 3, ha apportato delle modifiche alla legge regionale 26/2014 per cui, a decorrere dal 15 aprile 2016, le Unioni territoriali intercomunali sono state costituite di diritto tra i soli Comuni che entro la medesima data ne avessero approvato lo statuto.

Nello stesso periodo, a fronte delle sentenze di accoglimento emesse dal TAR sui ricorsi avverso il diniego di spostamento presentati dai Comuni di Torviscosa, Tricesimo e Reana del Rojale, il PRT è stato modificato, prima con DGR 545 dell'1 aprile 2016 (per i primi due Comuni) e poi con DGR 1822 del 30 settembre 2016, recependo le indicazioni del Giudice amministrativo.

Successivamente, tra i vari tentativi di mediazione con i Comuni avversanti la riforma, avviati anche con la partecipazione anche dell'ANCI Fvg, la Regione riferisce di aver apportato numerose modifiche alla LR 26/2014 tra le quali si ricordano l'eliminazione della penalizzazione

finanziaria del 30% dei trasferimenti, originariamente contenuta nell'articolo 42 della LR 26/2014, e la maggior flessibilità della gestione associata delle funzioni di cui all'articolo 27, comma 1, lettera b), le quali, nella versione originaria della legge, dovevano venire esercitate dalle Unioni mentre, in virtù della modifica, risultavano unicamente soggette ad un vincolo di adeguatezza demografica (almeno 10.000 abitanti, ridotti a 5.000 per i Comuni appartenuti a Comunità montana), in attesa della definizione dei parametri di adeguatezza organizzativa in corso di individuazione da parte di ANCI (cfr. art. 27, comma 4).

Nonostante la sottoscrizione, il 21 giugno 2016, di un preciso impegno bilaterale che, a fronte delle modifiche alla LR 26/2014 allora in itinere e poco dopo concretizzate nella LR 10/2016, avrebbe dovuto portare alla fine della conflittualità ed alla partecipazione di tutti i Comuni al processo di riforma, solo pochi altri Comuni hanno ottemperato deliberando l'adesione.

Nel dicembre 2016 la successiva legge regionale 20/2016 apportava alcune ulteriori rilevanti modifiche alla disciplina di riordino del sistema Regione-Autonomie locali alla luce della intervenuta modifica dello Statuto di Autonomia ad opera della legge costituzionale 1/2016, in virtù della quale rientrava nella potestà legislativa primaria regionale la disciplina delle "forme anche obbligatorie di esercizio associato delle funzioni comunali".

In attuazione di tale modifica statutaria, la LR 20/2016 ha sostituito l'articolo 6 della LR 26/2014 inserendovi la previsione che le UTI costituiscono "forme obbligatorie di esercizio associato delle funzioni comunali" e prevedendo una disciplina semplificata per l'ingresso in UTI dei Comuni ancora non partecipanti tramite approvazione dello Statuto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti del Consiglio comunale e dell'Assemblea dell'Unione.

In conseguenza del carattere obbligatorio del processo di accorpamento e semplificazione delle strutture operative sul territorio introdotto dalla modifica statutaria, l'articolo 36 della LR 20/2016 ha aggiunto l'Allegato C bis alla LR 26/2014, inserendo direttamente in legge il contenuto del Piano di riordino territoriale (di cui alla DGR n. 1282/2015 e s.m.i.) il quale individua la delimitazione geografica delle aree territoriali ritenute adeguate per l'esercizio ottimale in forma associata di funzioni comunali, sovracomunali e di area vasta nonché per la gestione coordinata di servizi.

La novella da ultimo citata ha inserito inoltre l'articolo 4 ter rubricato "Piano di riordino territoriale" il quale, al comma 1, nel richiamare l'Allegato C bis della legge, declina nuovamente i criteri fondanti l'adeguatezza delle aree territoriali ivi individuate, esplicitando che la dimensione degli ambiti territoriali può definirsi idonea qualora assicuri l'esercizio delle funzioni e l'organizzazione dei servizi a livelli adeguati di economicità ed efficacia. Con l'inserimento di tale articolo il Legislatore ha, dunque, preso a riferimento anche per il Friuli

Venezia Giulia, quei parametri costituenti il presupposto per l'attuazione di un coordinamento volto alla tutela della razionalizzazione della spesa che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto ragionevole e legittimo obiettivo di un'attività di riordino della gestione dei servizi sul territorio. In stretta connessione con l'inserimento in legge dell'Allegato C bis, contenente il Piano di riordino territoriale, il comma 2 del citato articolo 4 ter dispone che le future modifiche al Piano potranno essere operate esclusivamente con legge regionale, riportando in seno al Consiglio regionale la scelta fondamentale dell'assetto territoriale del sistema locale.

In relazione alla situazione concreta rinvenibile nel contesto attuale, la Regione comunica che alla data 31 ottobre 2017 hanno deliberato il loro ingresso in UTI 165 Comuni su 216, pari al 76,3% degli enti, con un'estensione all'80,9% della popolazione e al 74,9% del territorio regionale. I Comuni che ancora non hanno aderito alle UTI risultano essere 51.

Riferisce ancora la Regione che, fermo restando l'esercizio tramite UTI delle funzioni comunali nelle materie di cui all'articolo 26 della LR 26/2014 (con le sole eccezioni previste per il regime differenziato di cui all'articolo 29), per quanto riguarda, invece, le funzioni comunali richiamate nell'articolo 27, attualmente, non solo è prevista una maggiore gradualità, ma è anche prevista la possibilità di gestire alcune funzioni con modalità alternative rispetto al conferimento all'UTI vale a dire singolarmente o mediante convenzione ex art. 21 della legge regionale 1/2006. La LR.10/2016 art.7 comma 1, sostituendo l'originaria versione dell'art.27 ha previsto un regime più flessibile ed adattabile alle esigenze dei singoli enti, a patto, però, che sussistano le condizioni di adeguatezza demografica previste dalla legge, oppure che ricorrano i casi di particolare adeguatezza organizzativa che saranno individuati con deliberazione della Giunta regionale, d'intesa con il CAL (Consiglio delle Autonomie Locali), sulla base di criteri attualmente all'attenzione dell'ANCI e dell'Osservatorio per la riforma (emanazione del Consiglio Autonomie Locali).

Attesa la possibilità accordata dalla LR 26/2014 alle UTI, di individuare liberamente il nucleo di funzioni da esercitare nella fase di avvio che si è conclusa il 31 dicembre 2017, lo scenario delle funzioni attualmente esercitate dalle diverse Unioni risulta ancora eterogeneo: infatti, accanto a Unioni che, essendo più strutturate, esercitano un numero di funzioni superiore a quello prescritto, ve ne sono altre che si limitano al numero minimo di funzioni previste dalla legge (cfr. tabella allegata elaborata dall'Amministrazione regionale).

Riferisce comunque la Regione che dall'1 gennaio 2017 tutti i Comuni della Regione, senza eccezioni, esercitano obbligatoriamente in forma associata tramite le UTI le funzioni di governo dei servizi sociali comunali (SSC), mentre le funzioni già attribuite ai Comuni capofila quali soggetti gestori transiteranno alle Unioni entro il 31 dicembre 2018.

Al fine di accompagnare con opportuna gradualità il processo di riorganizzazione dei SSC a livello di UTI, la LR 20/2016 ha sostituito l'articolo 56 ter della LR 26/2014, disciplinando tale passaggio con alcune disposizioni transitorie che consentono di assicurare i servizi sociali dei Comuni ai cittadini, pur nelle more della ridefinizione degli ambiti sociali in conformità ai confini territoriali delle UTI come disegnati dall'allegato C bis alla LR 26/2014.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione regionale a far data dall'1 gennaio 2018, le UTI esercitano tutte le funzioni nelle dieci materie indicate all'articolo 26 e i Comuni esercitano in forma associata (anche tramite UTI), secondo le previsioni di cui all'articolo 27, tutte le funzioni nelle sette materie ivi indicate.

Ciò comporta ovviamente una situazione che sconta, nella contingenza di un primo avvio del processo nella difficoltà di un territorio caratterizzato dalla distribuzione nelle varie UTI di enti non aderenti e di differenziazione anche all'interno delle stesse, delle modalità di esercizio delle funzioni di cui all'art.27 situazioni diversificate e in certi casi apparentemente irrazionali di distribuzione del personale come si evidenzia nella tabella allegata ricostruita con i dati di organico del personale inviati dalla Direzione regionale.

In relazione alle peculiari caratteristiche del territorio montano, comunica altresì l'Amministrazione che, ai sensi del comma 1 dell'articolo 36 della LR 26/2014, le Comunità montane del Friuli Venezia Giulia sono state soppresse con effetto dall'1 agosto 2016 e che, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera c) della LR 26/2014, le funzioni già attribuite alle Comunità montane risultano attribuite alle Unioni insistenti nel medesimo ambito territoriale. In particolare il Capo I del Titolo V della LR 26/2014 ha disciplinato il procedimento per il superamento delle Comunità montane: ai sensi dell'articolo 36 della citata legge regionale, le Unioni insistenti nel medesimo territorio delle Comunità montane e i Comuni che non vi partecipano sono succeduti ad esse anche nel patrimonio e nei rapporti giuridici attivi e passivi, secondo le modalità di cui agli articoli 37, 38 e 38 bis.

Attesa la mancata approvazione da parte di alcuni Comuni dello statuto della costituenda Unione territoriale intercomunale della Carnia, la trasformazione della corrispondente Comunità montana in Unione, prevista dall'articolo 39, non ha potuto avere luogo.

L'assunzione in capo alle UTI "montane" delle funzioni precedentemente esercitate dalle Comunità montane ha comportato la devoluzione ad esse "pro quota" delle relative risorse (in particolare personale e beni strumentali) probabilmente determinando condizioni più favorevoli all'attivazione di un maggior numero di funzioni comunali da parte delle Unioni in argomento (si vedano in particolare i dati relativi a UTI D, E, F, H, K, O e Q della tabella che segue).

Monitoraggio Funzioni ex art. 26, 27 [situazione al 15/11/2017]

In ogni cella si riporta, quando impostata, la data in cui è prevista l'inizio della gestione da parte della UTI.

	ex. art. 26																	
	UTI A	UTI B	UTI C	UTI D	UTI E	UTI F	UTI G	UTI H	UTI I	UTI J	UTI K	UTI L	UTI M	UTI N	UTI O	UTI P	UTI Q	UTI R
c1 - a) - gestione del personale e coordinamento...			2017 3/2	2017 1/1	2016 1/8	2016 1/7	2017 1/1	2016 1/8	2016 1/7	2017 1/1	2016 1/8	2017 1/1	2018 1/1	2017 1/1	2016 1/7			2017 1/10
c1 - b) - sistema locale dei servizi sociali di...	2017 1/1	2017 1/1		2017 1/1		2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1						
c1 - c) - polizia locale e polizia amministrativa...			2017 1/7	2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1			2018 1/1		2017 1/8	2018 1/1			2016 1/7			2017 1/10
c1 - d) - attività produttive, ivi compreso lo...		2017 1/1	2017 1/7	2016 1/8	2016 1/8	2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1		2017 2/5	2018 1/1			2016 1/7	2017 1/1		2017 1/10
c1 - f) - catasto, a eccezione delle funzioni...		2016 1/7	2016 1/7	2016 1/8	2016 1/8	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/8	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 15/4	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 15/12	2016 1/8	2017 1/1
c1 - g) - programmazione e pianificazione...				2016 1/8	2017 1/1	2016 1/7	2016 1/7		2016 1/7			2017 1/1		2016 1/7	2017 1/1	2017 1/1	2017 1/1	2016 1/7
c1 - h) - pianificazione di protezione civile		2017 1/1	2016 1/7	2017 1/1	2018 1/1	2018 1/1	2016 1/7	2016 1/8	2017 1/1	2016 1/7	2016 1/7	2017 1/1		2017 1/1	2016 1/7		2017 1/1	2016 1/7
c1 - i) - statistica		2016 1/7		2016 1/8	2017 1/1	2016 1/7	2018 1/1		2016 1/7		2016 1/7	2016 15/4	2016 1/7	2017 1/1	2016 1/7	2016 15/12	2016 1/8	2017 1/1
c1 - l) - elaborazione e presentazione di...	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/8	2016 1/8	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/8	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 15/12	2016 1/8	2016 1/7
c1 - m) - gestione dei servizi tributari				2017 1/1	2018 1/1	2017 1/1	2017 1/1			2017 1/1		2018 1/1	2017 1/1		2016 1/7			2017 1/10
	ex. art. 27																	
	UTI A	UTI B	UTI C	UTI D	UTI E	UTI F	UTI G	UTI H	UTI I	UTI J	UTI K	UTI L	UTI M	UTI N	UTI O	UTI P	UTI Q	UTI R
c1 - a) - programmazione e gestione dei...		2016 1/7	2016 1/7	2016 1/8	2016 1/8	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/8	2016 1/7	2016 1/7	2016 1/7	2016 15/4	2017 1/1	2016 1/7	2016 1/7	2016 15/12	2016 1/8	
c1 - b) - servizi finanziari e contabili,...				2017 1/1	2017 1/6		2017 1/1		2017 1/6	2017 1/1	2017 1/1				2017 1/6	2017 1/6		
c1 - b.1) - opere pubbliche e procedure...				2018 1/1	2018 1/1		2018 1/1					2018 1/1		2016 1/7				
c1 - b.2) - pianificazione territoriale comunale...				2018 1/1	2018 1/1		2018 1/1					2018 1/1		2018 1/1				
c1 - b.3) - procedure autorizzatorie in materia...				2016 1/8	2017 1/1		2017 1/1			2017 1/1		2018 1/1		2016 1/7	2017 9/1	2017 1/1		
c1 - b.4) - organizzazione dei servizi pubblici...				2017 1/1	2017 1/1		2017 1/1	2016 1/8		2017 1/1		2017 1/1		2018 1/1		2017 1/1		
c1 - b.5) - edilizia scolastica e servizi...	2017 1/4			2018 1/1	2018 1/1		2018 1/1					2018 1/1		2018 1/1				

UTI A – UNIONE GIULIANA	UTI G – UNIONE DEL FRIULI CENTRALE	UTI M – UNIONE AGROAQUILESE
UTI B – UNIONE CARSO ISONZO ADRIATICO	UTI H – UNIONE DEL TORRE	UTI N – UNIONE TAGLIAMENTO
UTI C – UNIONE COLLIO – ALTO ISONZO	UTI I – UNIONE MEDIOFRIULI	UTI O – UNIONE DELLE VALLI E DELLE DOLOMITI FRIULANE
UTI D – UNIONE DEL CANAL DEL FERRO – VAL CANALE	UTI J – UNIONE COLLINARE	UTI P – UNIONE LIVENZA – CANSIGLIO - CAVALLO
UTI E – UNIONE DEL GEMONESE	UTI K – UNIONE DEL NATISONE	UTI Q – UNIONE SILE E MEDUNA
UTI F – UNIONE DELLA CARNIA	UTI L – UNIONE RIVIERA BASSA FRIULANA	UTI R – UNIONE DEL NONCELLO

(fonte: nota Dir.centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme prot. 11865 dd. 17.11.2017)

Ulteriore specifica e peculiare problematica che coinvolge il territorio regionale riguarda l'ambito delle funzioni provinciali. Così come previsto dal comma 4 dell'articolo 32 della LR 26/2014, a decorrere dall'1 gennaio 2017 alle UTI ed ai Comuni che non vi partecipano compete l'esercizio delle funzioni ex provinciali di cui all'allegato C della LR 26/2014 (contributi a fattorie didattiche, funzioni in materia di politiche sociali e politiche giovanili, promozione delle pari opportunità sul territorio etc.) eccezion fatta per le funzioni in materia di edilizia scolastica (sub punto 5) e per le funzioni in materia di piano di utilizzazione degli edifici scolastici e di uso delle attrezzature (sub punto 7 lettera c)- con riferimento alla sola lettera "d" ivi indicata), che sono state trasferite con decorrenza 1 aprile 2017.

Dall'1 gennaio 2017, inoltre, in esito all'avvio del processo di superamento delle Province di Gorizia, Pordenone e Trieste, sono state trasferite ai rispettivi Comuni per l'esercizio tramite UTI le funzioni di cui all'allegato A della LR 26/2014 indicate nell'articolo 4 della LR 20/2016.

A far data dall'1 gennaio 2017 -e ancora attualmente- la provincia di Udine (che rimane in vita fino alla scadenza dei propri organi di governo elettivi) continua ad esercitare esclusivamente le funzioni di cui al citato allegato A della LR 26/2014.

Per completezza espositiva la Direzione centrale segnala che, in data 24 dicembre 2016, con deliberazione del Consiglio comunale n. 52, il Comune di Paularo ha approvato, con 11 voti favorevoli e 2 contrari, il recesso dall'UTI della Carnia e la contestuale revoca delle deliberazioni consiliari n. 27/2015, 39/2015 e 42/2015, queste ultime relative alla approvazione dello statuto dell'Unione, finalizzata all'ingresso in UTI. La deliberazione n. 52 è stata impugnata dall'Unione territoriale della Carnia, con l'intervento *ad adiuvandum* della Regione, innanzi al TAR il quale ne ha disposto l'annullamento con sentenza n. 323/2017 essendo ormai le unioni già costituite avviate di diritto in virtù della norma introdotta a seguito della modifica dello statuto, con l'art.56 quater della LR 26/2014.

In data 4 marzo 2017, con deliberazione del Consiglio comunale n. 7, il Comune di Monfalcone, con 16 voti favorevoli su 16 votanti, ha deliberato la revoca delle proprie deliberazioni n. 50/2015 e n. 87/2016 relative rispettivamente all'approvazione e alla successiva modifica dello statuto dell'Unione denominata Carso Isonzo Adriatico. In questo caso l'Unione Carso Isonzo Adriatico non ha provveduto ad impugnare la delibera di recesso; la Regione ha proposto ricorso straordinario al Capo dello Stato, del quale è stata chiesta la trasposizione innanzi al TAR che non si è ancora pronunciato.

In data 14 giugno 2017, nonostante i contrari pareri di regolarità tecnica e contabile espressi rispettivamente dal Segretario comunale e dal ragioniere dell'Ente, con deliberazione del

consiglio comunale n. 26, trasmessa alla Regione in data 20 giugno 2017, il Comune di Bertiole, con 9 voti favorevoli su 9 votanti (4 consiglieri hanno lasciato l'aula), ha deliberato la revoca delle proprie deliberazioni n. 47/2015 e n. 80/2016 relative rispettivamente all'approvazione e alla successiva modifica dello statuto dell'Unione denominata Mediofriuli. Anche in questo caso, attesa l'inerzia dell'Unione territoriale intercomunale di riferimento, tale deliberazione è stata impugnata dalla Regione innanzi al TAR, il quale ha dichiarato con sentenza n. 324/2017 il ricorso inammissibile per carenza di legittimazione e interesse a ricorrere in via principale. La Regione ha comunque continuato ad operare considerando i recessi inefficaci, facendo propria l'interpretazione desumibile dalla citata sentenza del TAR n. 323/2017: ad esempio, nell'assegnazione dei trasferimenti alle Unioni territoriali intercomunali tali tre Comuni sono considerati partecipanti alle rispettive Unioni.

Pur avendo superato la data di avvio "a regime", 1 gennaio 2018, la situazione dell'articolazione organizzativa sul territorio risulta estremamente eterogenea: le funzioni effettivamente esercitate da ciascuna Unione e quelle esercitate in forma associata secondo le previsioni di cui all'articolo 27 possono essere, come in precedenza osservato, diverse da un'Unione all'altra e dipendono sostanzialmente da tre variabili, connesse sia alle tempistiche che alle modalità di esercizio delle funzioni disciplinate dal combinato disposto degli articoli 26, 27 e 29 della LR 26/2014, e precisamente:

- a) i gruppi delle funzioni, indicate dagli statuti delle Unioni per l'esercizio secondo ciascuna decorrenza fissata dalla legge (1 luglio 2016- 1 gennaio 2017-1 gennaio 2018), che possono differire nelle diverse Unioni;
- b) la possibile previsione, negli statuti delle corrispondenti Unioni, dell'avvalimento del regime differenziato di cui all'articolo 29 della LR 26/2014 che consente ai Comuni più popolosi nelle UTI che superano i 100.000 abitanti o a quelli turistici con popolazione superiore ai 5000 abitanti di esercitare in forma singola fino a tre funzioni di quelle indicate all'articolo 26 (esclusi i servizi sociali dei Comuni);
- c) le possibili modalità di esercizio delle funzioni di cui all'articolo 27, che consistono nella gestione tramite Unione oppure nella gestione singola o tramite convenzione nei casi di adeguatezza demografica o organizzativa previsti dai commi 3 e 4.

Rappresenta, inoltre, la Regione che la definizione della struttura organizzativa delle Unioni, che si sta via via completando contestualmente al passaggio in capo ad esse dell'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla LR 26/2014, ha subito un rallentamento dovuto alla presenza di norme transitorie che, pur finalizzate - in taluni contesti più complessi - ad avviare l'esercizio

associato delle funzioni, hanno fatto sì che per tutto il 2017, nelle more della costituzione degli uffici dell'Unione, si realizzassero forme di avvalimento delle strutture comunali già esistenti (cfr., ad esempio, art. 56, comma 5, lr 10/2016).

Al momento attuale, comunque, i seguenti Comuni risultano non aver ancora aderito alla rispettiva UTI di assegnazione:

Denominazione UTI	Comune	Delibera consiliare
Unione Agro Aquileiese	Gonars	n. 25/2015
Unione Agro Aquileiese	San Vito al Torre	n. 38/2015
Unione Agro Aquileiese	Santa Maria la Longa	n. 36/2015
Unione Agro Aquileiese	Trivignano Udinese	n. 22/2015
Unione Agro Aquileiese	Visco	n. 20/2015

Unione Carso Isonzo Adriatico	Fogliano Redipuglia	n. 9/2015, n. 6/2016
-------------------------------	---------------------	----------------------

Unione Collio-Alto Isonzo	Dolegna del Collio	n. 30/2015
Unione Collio-Alto Isonzo	San Floriano del Collio	n. 20/2015
Unione Collio-Alto Isonzo	Savogna d'Isonzo	n. 25/2015

Unione Canal del Ferro-Val Canale	Chiusaforte	n. 29/2015
Unione Canal del Ferro-Val Canale	Moggio Udinese	n. 36/2015
Unione Canal del Ferro-Val Canale	Resia	n. 54/2015
Unione Canal del Ferro-Val Canale	Tarvisio	n. 65/2015

Unione del Collinare	Buja	n. 46/2015
Unione del Collinare	Colloredo di Monte Albano	n. 25/2015
Unione del Collinare	Dignano	n. 34/2015
Unione del Collinare	Forgaria nel Friuli	n. 27/2015
Unione del Collinare	Osoppo	n. 46/2015
Unione del Collinare	Ragogna	n. 25/2015
Unione del Collinare	San Daniele del Friuli	n. 72/2015
Unione del Collinare	San Vito di Fagagna	n. 30/2015

Unione del Friuli Centrale	Martignacco	n. 52/2015
Unione del Friuli Centrale	Pagnacco	n. 49/2015

Unione del Friuli Centrale	Pasian di Prato	n. 50/2015
Unione del Friuli Centrale	Pavia di Udine	n. 47/2015
Unione del Friuli Centrale	Reana del Rojale	n. 34/2015

Unione Livenza-Cansiglio-Cavallo	Brugnera	n. 58/2015
Unione Livenza-Cansiglio-Cavallo	Polcenigo	n. 42/2015, n. 6/2016
Unione Livenza-Cansiglio-Cavallo	Sacile	n. 60/2015

Unione del Mediofriuli	Camino al Tagliamento	n. 38/2015
Unione del Mediofriuli	Castions di Strada	n. 33/2015
Unione del Mediofriuli	Codroipo	n. 44/2015
Unione del Mediofriuli	Lestizza	n. 43/2015
Unione del Mediofriuli	Mortegliano	n. 38/2015
Unione del Mediofriuli	Talmassons	n. 38/2015

Unione del Natisone	Corno di Rosazzo	n. 38/2015, n. 7/2016
Unione del Natisone	Torreano	n. 33/2015

Unione del Noncello	Cordenons	n. 67, 68, 70/2015
Unione del Noncello	San Quirino	n. 55/2015, 29/2016

Unione del Sile e Meduna	Pasiano di Pordenone	n. 53/2015
Unione del Sile e Meduna	Prata di Pordenone	n. 52/2015

Unione del Tagliamento	Spilimbergo	n. 43/2015
------------------------	-------------	------------

Unione del Torre	Magnano in Riviera	n. 21/2015
------------------	--------------------	------------

Unione del Gemonese	Gemona del Friuli	n. 49/2015
---------------------	-------------------	------------

Unione della Riviera Bassa Friulana	Rivignano Teor	n. 43, 44/2015
-------------------------------------	----------------	----------------

Unione della Carnia	Ampezzo	n. 23/2015
Unione della Carnia	Cercivento	n. 25/2015
Unione della Carnia	Forni di Sotto	n. 28/2015

Unione della Carnia	Zuglio	n. 36/2015
Unione delle Valli e Dolomiti Friulane	Cavasso Nuovo	n. 25/2015
Unione delle Valli e Dolomiti Friulane	Fanna	n. 20/2015

Appare evidente come una situazione, come quella attuale, di non completa attuazione del processo di unificazione delle funzioni sul territorio, costituisca un ostacolo alla realizzazione delle economie di costo che costituiscono, unitamente ad una più razionale distribuzione dei servizi, l'obiettivo sotteso a tutta la riforma.

Pertanto, al fine di approfondire l'attualità e il fondamento degli elementi ostativi al processo di riordino, la Sezione provvedeva a prendere visione delle delibere consiliari contenenti le determinazioni degli Enti dissenzienti al fine di verificare la natura dei motivi sottesi alle posizioni di contrarietà. Si provvedeva perciò al reperimento e alla lettura delle delibere tramite sito Internet istituzionale dei singoli Enti, anche nell'ottica di ricorso ad una modalità di acquisizione che consentisse di verificare l'effettiva l'accessibilità per il singolo cittadino di atti che rivestono un'importanza fondamentale per il futuro delle singole comunità amministrative. Sotto questo profilo si deve rilevare che per alcuni Enti (Brugnera, Dignano, Fogliano Redipuglia, Gonars, Resia e Tarvisio) è stato necessario ricorrere ad un'acquisizione istruttoria scritta, non risultando accessibili le delibere sui siti istituzionali. Si deve peraltro sottolineare, come elemento di criticità, che nella assoluta maggioranza dei casi le delibere non contengono un'evidenza puntuale delle motivazioni fondanti il voto contrario, ma rimandano al contenuto del dibattito spesso riportato addirittura su supporto audio. La citata modalità di articolazione del contenuto delle delibere non sembra facilitare un'accessibilità ai contenuti delle stesse da parte dei cittadini tale da garantire la trasparenza necessaria, in relazione a decisioni di significativa rilevanza per il futuro delle singole comunità rappresentate. Per quanto attiene, comunque, ai contenuti che si sono potuti desumere dalla lettura e dall'ascolto dei dibattiti consiliari relativi alle sedute indicate nella tabella sopra indicata, sembrerebbe di poter enucleare, come maggiormente ricorrenti, i seguenti motivi di criticità.

Sotto il profilo della nuova delimitazione del territorio sono state espresse perplessità sulla frammentazione, che apparirebbe contraria allo spirito della riforma, derivante dalla previsione dei subambiti di cui all'art. 20, mentre due Comuni (Reana del Rojale e Pavia di Udine) lamentano l'inserimento in una UTI diversa da quella che considererebbero più affine anche per

pregresse esperienze associative e un terzo, San Floriano del Collio, lamenta la mancata considerazione in termini di migliore funzionalità di una partecipazione ad un'UTI composta da altri Comuni di lingua slovena. Sotto tale profilo va evidenziato che in relazione a tutte le problematiche di ripartizione del territorio, la modifica introdotta dall'art.20 della LR 20/2016, demandando le modifiche del piano ad una competenza legislativa "rinforzata" che prevede la previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, se da un lato ha il pregio di aumentare il grado di certezza sulla delimitazione del territorio dall'altro, ovviamente, sconta il minor grado di flessibilità dello strumento normativo. Peraltro, deve essere data opportuna evidenza al fatto che, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nella fase preliminare all'approvazione con delibera di Giunta, in cui i Comuni avevano avuto a disposizione un congruo termine per formulare le proprie osservazioni, nessun Ente aveva manifestato contrarietà all'inserimento in un'Unione.

Un ulteriore blocco di Enti (circa la metà dell'ex Consorzio Collinare del Friuli) lamenta la trasformazione in UTI di una forma organizzativa, un Consorzio Collinare, che pur senza le caratteristiche di un'Unione aveva dato, secondo i Consigli dissenzienti, prova di buon funzionamento da un considerevole lasso di tempo. Sotto tale profilo deve essere tenuto presente che il modello organizzativo proprio dell'Unione si caratterizza per una maggiore stabilità e ampiezza di funzioni ragionevolmente più funzionale, quindi, al perseguimento di più stabili economie di scala.

L'elemento più diffuso e trasversale di dissenso risulta, tuttavia, rappresentato da una lamentata percezione di "spossessamento" da parte dei Consigli comunali della propria potestà decisionale in materia di funzioni comunali. In disparte dai profili di natura prettamente politica che non riguardano l'oggetto di indagine del Giudice contabile, appare opportuno sottolineare come la situazione di crisi economica ha reso particolarmente evidente la criticità derivante dall'enorme consistenza numerica di Enti piccoli e piccolissimi nei quali, in virtù dell'ordinamento previgente, venivano comunque replicate tutte le strutture amministrative proprie degli Enti di più consistenti dimensioni, con esiti assolutamente diseconomici. In questo senso veniva a palesarsi una sorta di contrasto tra la piena equiordinazione degli Enti, che sembrava consentire agli Enti anche di più esigue dimensioni di mantenere una propria organizzazione autonoma, con inevitabile lievitazione dei costi, e il principio di buon andamento improntato ad una sana gestione che avrebbe richiesto di promuovere i fenomeni di aggregazione al fine di ottenere economie di scala. Giova ribadire che, nel passato, l'obiettivo della sana gestione non è riuscito ad essere da solo, in mancanza di elementi di cogenza, uno

stimolo efficace per indurre gli Enti minori ad aggregarsi spontaneamente in maniera stabile, facendo ricorso agli istituti su base volontaria già previsti nel TUEL e nella normativa successiva in materia. La necessità di liberare risorse finanziarie da destinare allo sviluppo, attraverso una razionalizzazione dei costi di funzionamento, costituisce un obiettivo imprescindibile di finanza pubblica che non può essere eluso dal soggetto finanziatore e garante dell'equilibrio del sistema di finanza locale che in Friuli Venezia Giulia è la Regione Autonoma. Tuttavia, proprio l'opportunità di disancorare il fenomeno del riordino dell'articolazione delle funzioni, secondo la lettura data dalla Corte Costituzionale, dall'ambito ordinamentale della struttura dei poteri all'ambito, riconosciuto e valorizzato dallo stesso Giudice delle Leggi, del coordinamento di finanza pubblica, rende necessario correlare questo processo con assoluta concretezza alle oggettive realtà gestionali. La razionalizzazione basata sulle sinergie, che dovrebbe tra l'altro essere un obiettivo naturale per tutti i rappresentanti delle comunità locali, non potrà pertanto prescindere da una prioritaria e immediata analisi oggettiva dei fabbisogni di risorse umane necessarie a garantire il successo della riforma. La Regione in questo senso può avvantaggiarsi dell'ulteriore strumento di governo del sistema costituito dal Comparto Unico regionale che già in sede di prima applicazione, nel lontano 1998, si poneva l'obiettivo, mai raggiunto, di consentire una ottimale distribuzione di risorse umane sul territorio. Non si può, infatti, non considerare, come elemento di forte criticità e di possibile influenza negativa anche sul sistema delle Unioni, che, a distanza di venti anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva del comparto e, a fronte di un significativo impiego di risorse finanziarie, l'effettiva attuazione del decentramento delle funzioni regionali sul territorio risulta inattuata. Nel contempo, ai fini di una realizzazione concreta del processo di riordino che non finisca per risolversi in uno strumento di moltiplicazione dei livelli di costo, dovrà essere perfezionato e potenziato il sistema del controllo di gestione attraverso il quale monitorare e governare l'attività, al duplice fine di garantire standard di qualità omogenei al cittadino sul territorio e di conseguire quell'effettiva razionalizzazione dei costi che costituiscono il ragionevole fondamento della riforma. Giova ricordare che il Legislatore nazionale, nel quinto comma dell'art.32 del TUEL inserito dal DL 95/2012, richiede alle Unioni di Comuni una rigorosa programmazione dei fabbisogni di personale al fine di ottenere progressivi risparmi di spesa. Va evidenziato a questo proposito che la previsione della possibilità di dotarsi di un Direttore generale dell'UTI prevista dall'art. 18 della norma regionale sembra porsi in controtendenza (peraltro criticata anche da parte di molti "Enti dissenzienti") con l'obiettivo di non aumentare la spesa di funzionamento.

Nel delicato equilibrio tra economia di spesa e garanzia di efficacia e qualità del servizio, si deve

peraltro riscontrare la particolare rilevanza del riconoscimento dell'effettiva possibilità per il cittadino utente di verificare ed eventualmente criticare la qualità del servizio attraverso lo sviluppo delle forme di partecipazione popolare (utili, tra l'altro, a dar voce anche ad eventuali voci di minoranza) che rientrano tra i contenuti dello statuto dell'Unione previsti dall'art.10 primo comma della LR 26/2014.

Le sopraindicate osservazioni, ai fini del contraddittorio, sono state illustrate all'Amministrazione regionale nelle riunioni del 24.1.2018 a Udine e del 25.1.2018 a Trieste.

In relazione ai rappresentati profili di criticità, in parte desumibili dai dibattiti dei Consigli dei comuni non aderenti, l'Amministrazione regionale con nota del 25.1.2018 ha rappresentato quanto segue.

La scelta della possibilità di dotarsi di un Direttore generale, che trae spunto da quanto desunto dalle migliori pratiche a livello nazionale in materia di Unioni, è stata assunta proprio nell'ottica di consentire il superamento della criticità costituita dalla prima fase di avvio organizzativo di realtà anche particolarmente composite. Nell'ottica di una riorganizzazione delle strutture la figura del Direttore dovrebbe, quindi, essere intesa come un investimento e non un costo.

Per quanto attiene alla rappresentanza del cittadino utente, l'Amministrazione concorda sulla possibilità di supporre che una minore caratterizzazione del funzionamento degli organi dell'Unione nelle tradizionali forme della dialettica maggioranza/minoranza possa innescare istanze da parte dei cittadini che richiedano spazi maggiori nelle forme di partecipazione popolare, anche se al momento attuale, di primo avvio concreto della riforma sembrerebbe prematuro ipotizzare modifiche normative sull'argomento.

In relazione alla previsione dei subambiti, l'Amministrazione fa presente che gli stessi non costituiscono un nuovo Ente in quanto gli organi decisionali mantengono le proprie prerogative, ma nel contesto degli stessi la Conferenza dei Sindaci di subambito può avere un ruolo propositivo e consultivo, nell'intento di bilanciare la previsione di alcune UTI il cui ambito territoriale complessivo è molto ampio oppure composto da molti comuni.

In conclusione l'Amministrazione sottolinea l'intento di lavorare con sempre maggiore attendibilità alla definizione di appropriati indicatori dei fabbisogni e dei costi standard per consentire misurabilità e confrontabilità delle rilevazioni e quindi dell'efficacia delle politiche pubbliche.

Nel prendere atto delle precisazioni fatte dalla Regione, va in primo luogo sottolineata la crucialità del riordino delle funzioni locali sul territorio al fine perseguire una politica di razionalizzazione dei costi in grado di liberare risorse disponibili per lo sviluppo, che possano

contribuire a far sì che anche il Friuli Venezia Giulia possa giovare della congiuntura economica che sembrerebbe profilarsi come favorevole. In tal senso, quindi, la criticata introduzione della figura del Direttore Generale potrà effettivamente assumere valenza di investimento, come sostenuto dalla Regione, qualora il suo operato sia esplicitamente ancorato, analogamente a quanto previsto dall'art. 32 TUEL per le Unioni nel resto del territorio nazionale, a conseguire, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa, una rigorosa programmazione dei fabbisogni e progressivi risparmi di spesa in materia di personale basandosi su analisi concrete ricavate dagli esiti di un articolato controllo di gestione. Da ultimo va ribadito che sarebbe opportuna una riflessione sul fondamento dell'autonomia del comparto regionale rispetto a quello nazionale che non può risolversi esclusivamente in una rincorsa al trattamento retributivo più favorevole tra le due aree con un ingiustificato aggravio di oneri che gravano sul cittadino del Friuli Venezia Giulia. Al contrario, se il comparto unico regionale riuscirà ad essere quello strumento atto ad individuare le formule di flessibilità nel rapporto di lavoro necessarie a garantire il successo della razionalizzazione dei servizi sul territorio, potrà ritrovare ragione di essere e fondamento di una propria autonomia proprio nella peculiarità e diversità delle soluzioni necessarie a realizzare una nuova geografia di servizi sul territorio nell'ambito del Friuli Venezia Giulia.

UTI - Situazione prevista al 31.12.2017

DENOMINAZIONE	COMUNI PREVISTI	
Agro Aquileiese	Aiello del Friuli, Aquileia, Bagnaria Arsa, Bicinicco, Campolongo Tapogliano, Cervignano del Friuli, Chiopris Viscone, Fiumicello, Gonars, Palmanova, Ruda, San Vito al Torre, Santa Maria la Longa, Terzo d'Aquileia, Torviscosa, Trivignano Udinese, Villa Vicentina, Visco	18
Canal del Ferro-Val Canale	Chiusaforte, Dogna, Malborghetto-Valbruna, Moggio Udinese, Pontebba, Resia, Resiutta, Tarvisio	8
Carnia	Amaro, Ampezzo, Arta Terme, Cavazzo Carnico, Cercivento, Comeglians, Enemonzo, Forni Avoltri, Forni di Sopra, Forni di Sotto, Lauco, Ligosullo, Ovaro, Paluzza, Paularo, Prato Carnico, Preone, Ravascletto, Raveo, Rigolato, Sauris, Socchieve, Sutrio, Tolmezzo, Treppo Carnico, Verzegnis, Villa Santina, Zuglio	28
Carso Isonzo Adriatico	Doberdò del Lago, Fogliano Redipuglia, Grado, Monfalcone, Ronchi dei Legionari, Sagrado, San Canzian d'Isonzo, San Pier d'Isonzo, Staranzano, Turriaco	10
Collinare	Buja, Colloredo di Monte Albano, Coseano, Dignano, Fagagna, Forgaria nel Friuli, Flaibano, Majano, Moruzzo, Osoppo, Ragogna, Rive d'Arcano, San Daniele del Friuli, San Vito di Fagagna, Treppo Grande	15
Collio-Alto Isonzo	Capriva del Friuli, Cormons, Dolegna del Collio, Farra d'Isonzo, Gorizia, Gradisca d'Isonzo, Mariano del Friuli, Medea, Moraro, Mossa, Romans d'Isonzo, San Lorenzo Isontino, Villesse, San Floriano del Collio, Savogna d'Isonzo	15
Friuli Centrale	Campoformido, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Pozzuolo del Friuli, Pradamano, Reana del Rojale, Tavagnacco, Tricesimo, Udine	11
Gemonese	Artegna, Bordano, Gemona del Friuli, Montenars, Trasaghis, Venzona	6
Giuliana	Duino Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle, Sgonico, Trieste	6
Livenza-Cansiglio-Cavallo	Aviano, Brugnera, Budoia, Caneva, Polcenigo, Sacile	6
Mediofriuli	Basiliano, Bertiolo, Camino al Tagliamento, Castions di Strada, Codroipo, Lestizza, Mortegliano, Mereto di Tomba, Sedegliano, Talmassons, Varmo	11
Natisone	Buttrio, Cividale del Friuli, Corno di Rosazzo, Drenchia, Grimacco, Moimacco, Manzano, Premariacco, Prepotto, Pulfero, Remanzacco, San Giovanni al Natisone, San Leonardo, San Pietro al Natisone, Savogna, Stregna, Torreano	17
Noncello	Cordenons, Fontanafredda, Porcia, Pordenone, Roveredo in Piano, San Quirino, Zoppola	7
Riviera Bassa Friulana	Carlino, Latisana, Lignano Sabbiadoro, Marano Lagunare, Muzzana del Turgnano, Palazzolo dello Stella, Pocenia, Porpetto, Precenico, Rivignano Teor, Ronchis, San Giorgio di Nogaro	12
Sile e Meduna	Azzano Decimo, Chions, Fiume Veneto, Pasiano di Pordenone, Prata di Pordenone, Pravisdomini	6
Tagliamento	Casarsa della Delizia, Cordovado, Morsano al Tagliamento, San Giorgio della Richinvelda, San Martino al Tagliamento, San Vito al Tagliamento, Sesto al Reghena, Spilimbergo, Valvasone Arzene	9
Torre	Attimis, Cassacco, Faedis, Lusevera, Magnano in Riviera, Nimis, Povoletto, Taipana, Tarcento	9
Valli e Dolomiti friulane	Andreis, Arba, Barcis, Castelnovo del Friuli, Cavasso Nuovo, Cimolais, Claut, Clauzetto, Erto e Casso, Fanna, Frisanco, Maniago, Meduno, Montereale Valcellina, Pinzano al Tagliamento, Sequals, Tramonti di Sopra, Tramonti di Sotto, Travesio, Vajont, Vito d'Asio, Vivaro	22
		216

UTI - Situazione effettiva al 31.12.2017

NON ADERENTI		DIPENDENTI									Pop. UTI prevista 31.12.16	Pop. UTI servita 31.12.16	Funzioni attivate 31.12.17
		DIPENDENTI				Pol. Locale			DIRIG.	TOT.			
		A	B	C	D	A	B	C					
Gonars, San Vito al Torre, Santa Maria la Longa, Trivignano Udinese, Visco	5	0	6	16	29	0	0	0	0	51	55.593	44.773	7
Chiusaforte, Moggio Udinese, Resia, Tarvisio	4	0	4	11	7	2	0	0	0	24	10.463	2.811	14
Ampezzo, Cercivento, Forni di Sotto, Zuglio (Paularo)	4	0	5	30	24	17	1	1	1	79	36.948	34.081	10
Fogliano Redipuglia (Monfalcone)	1	0	0	4	0	0	0	0	0	4	73.034	69.986	7
Buja, Colloredo di Monte Albano, Dignano, Forgaria nel Friuli, Osoppo, Ragogna, San Daniele del Friuli, San Vito di Fagagna	8	0	2	6	2	0	0	0	0	10	50.543	22.290	10
Dolegna del Collio, San Floriano del Collio, Savogna d'Isonzo	3	0	0	6	4	0	0	0	0	10	66.639	63.796	7
Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Reana del Rojale	5	1	54	54	88	86	7	1	3	294	172.145	140.322	13
Gemona del Friuli	1	1	2	9	4	3	0	0	0	19	19.335	8.415	12
	0	0	7	5	15	0	0	0	1	28	234.682	234.682	3
Brugnera, Polcenigo, Sacile	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50.382	18.031	9
Camino al Tagliamento, Castions di Strada, Codroipo, Lestizza, Mortegliano, Talmassons (Bertiolo)	6	0		2	2	0	0	0	0	4	51.430	17.037	10
Corno di Rosazzo, Torreano	2	0	4	13	12	26	5	1	0	61	51.312	45.992	9
Cordenons, San Quirino	2	0	2	11	10	0	0	0	0	23	115.785	93.188	9
Rivignano Teor	1	0	0	2	1	0	0	0	0	3	53.068	46.739	8
Pasiano di Pordenone, Prata di Pordenone	2	0	0	2	2	0	0	0	0	4	52.247	36.091	9
Spilimbergo	1	0	12	4	17	0	0	0	0	33	57.524	45.411	7
Magnano in Riviera	1	0	1	3	3	0	0	0	0	7	28.374	26.045	8
Cavasso Nuovo, Fanna	2	0	8	15	24	10	0	1	1	59	36.113	33.066	14
	51	2	107	193	244	144	13	4	6	713	1.215.617	982.756	

3.

I controlli e i monitoraggi svolti nel 2017 sugli enti locali della Regione. Aspetti sistematici e aspetti puntuali

1) La dimensione regionale degli obiettivi di finanza pubblica dei Comuni

La progressiva attuazione dei principi affermati dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riformulato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, e della normativa di attuazione posta dalla legge rinforzata 24 dicembre 2012 n. 243, come modificata dalla legge 12 agosto 2016 n. 164, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, ha indotto questa Sezione a integrare l'ordinario oggetto del suo controllo di regolarità contabile dei bilanci degli enti locali, improntando con maggiore intensità i suoi controlli alle nuove logiche ordinamentali, che inquadrano i doveri di rappresentazione contabile e di finanza pubblica dei singoli enti in una dimensione di livello regionale e di carattere sistemico. E' stata in tal modo valorizzata la nozione unitaria di pubblica Amministrazione affermata dal nuovo art. 97 della Costituzione, che è innanzitutto rilevante ai fini dell'organizzazione e del funzionamento degli enti, la cui attività deve svolgersi con contenuti che assicurino l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito nei termini affermati dalla novella costituzionale.

La nuova formulazione dell'art. 81 stabilisce inoltre che i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito dallo stesso affermati valgono per il "complesso delle pubbliche Amministrazioni", nel senso che le finalità della contabilità pubblica riguardano ora non solo i singoli enti, ma il sistema della pubblica Amministrazione, affinché sia garantito un migliore assolvimento degli obblighi che i trattati internazionali e gli impegni assunti in sede europea hanno assegnato all'Italia.

Inoltre, la nuova lettera dell'art. 119 della Costituzione riferisce la suddetta unitaria nozione di "pubblica Amministrazione" al livello regionale. Dopo aver espressamente collegato l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni al necessario rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, l'art. 119 precisa infatti che tali enti possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. Ne consegue che l'indebitamento dei singoli enti, esclusivamente preordinato agli investimenti, è legittimamente praticabile solo se è garantito da un complessivo equilibrio dell'intero compendio regionale degli enti locali, per il tramite di

eventuali compensazioni all'interno del compendio stesso.

Le modalità attraverso le quali debbono essere perseguiti gli obiettivi previsti dalla novella costituzionale del 2012 sono previste nella legge rinforzata n. 243/2012, che, all'art. 9, ha fissato, tra l'altro, le norme fondamentali e i criteri per l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci, per la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche Amministrazioni e ha specificato quali siano le regole per il perseguimento di tali obiettivi a livello regionale, configurando un sistema che attribuisce alla Regione una funzione propulsiva e di coordinamento, da esercitare sulla base di accordi (intese per lo sviluppo) con gli enti locali.

In questo contesto, di fondamentale rilevanza è il terzo comma dell'art. 10 della legge n. 243/2012, secondo cui le operazioni di indebitamento degli enti locali e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della Regione interessata, compresa la medesima Regione.

Il DPCM 21 febbraio 2017 n. 21, recante i criteri e le modalità di attuazione del suddetto art. 10, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali, si riferisce a un sistema di enti di rilevanza regionale e pone un'articolata disciplina che, sulla base di intese e di cessioni di spazi finanziari tra gli enti, ha l'obiettivo finale di utilizzare al meglio tutte le risorse esistenti in capo agli enti del compendio regionale, riconoscendo in tal modo che l'equilibrio di bilancio non riguarda il singolo ente, ma l'intero comparto regionale.

La Corte costituzionale, nella sua recente sentenza n. 247/2017 sui limiti che incontra il legislatore statale nella regolazione dell'uso delle risorse finanziarie dei singoli enti, ha chiaramente precisato che *“Le intese costituiscono, infatti, lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale. Ciò evidentemente impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di “spazi finanziari ...” e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione. In questo quadro la soluzione adottata dal legislatore costituisce il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa. Difatti, se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare”*.

Per le autonomie differenziate che esercitano le funzioni in materia di finanza locale in via esclusiva vale l'art. 1, comma 4, del DPCM, secondo cui la disciplina posta dal DPCM medesimo si applica compatibilmente con gli Statuti speciali e le relative norme di attuazione, nonché con gli accordi di finanza pubblica tra la Regione e lo Stato.

Questi principi sono già stati recepiti a livello regionale con riferimento al compendio di enti costituito dal binomio "Regione-enti locali", che rappresenta una parte dell'insieme di enti che compongono il sistema regionale integrato di finanza pubblica regionale, come definito dall'art. 1, comma 154, della legge n. 220/2010, per il quale l'accordo Stato-Regione del 23 ottobre 2014 ha stabilito un'anticipata vigenza.

Al riguardo l'art. 14 (norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti locali della regione e altre norme contabili), comma 13, della legge regionale 4 agosto 2014 n. 15 - assestamento del bilancio 2014, aveva inizialmente stabilito che la Regione, *"nell'ambito delle proprie competenze statutarie e in armonia con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale, nonché al fine di costruire il "sistema regionale integrato" di cui all'art. 1, comma 154, della legge 13 dicembre 2010 n. 220 (legge di stabilità 2011), definisce gli obblighi di contenimento della spesa e di coordinamento della finanza pubblica del sistema regione-enti locali per assicurare i risparmi di spesa necessari agli equilibri complessivi di finanza pubblica"*.

La norma è stata successivamente abrogata dall'art. 65 della legge regionale n. 18 del 17 luglio 2015, a partire dalla data di entrata in vigore della predetta legge, che ha riconfigurato l'istituto nell'ambito degli innovativi rapporti che fanno capo al "sistema integrato Regione-Autonomie locali" di cui al Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, firmato in data 23 ottobre 2014, cui sono parte, oltre all'ente Regione, i Comuni, le Province fino al loro superamento e le Unioni territoriali intercomunali, di seguito denominati "enti locali".

L'art. 7 della legge regionale n. 18/2015 costituisce un cardine di siffatto "sistema integrato" che è basato sulla "Concertazione delle politiche per lo sviluppo del sistema integrato" in relazione alla quale *"Il Presidente della Regione e il Presidente del Consiglio delle autonomie locali concertano le politiche territoriali e stipulano, entro il 31 ottobre di ogni anno, l'"Intesa per lo sviluppo regionale e locale"* che ha il compito di definire:

- a) le potenzialità da sviluppare e le criticità e i deficit da superare;
- b) le politiche realizzabili di sviluppo del territorio e le priorità di intervento, finalizzate anche a superare gli svantaggi di cui alla lettera a), in relazione alla stima del fabbisogno complessivo di risorse necessarie;
- c) gli eventuali vincoli e limiti da rispettare;

d) la partecipazione di ciascun livello di governo per gli ambiti di rispettiva competenza all'attuazione delle politiche concertate, in base alle rispettive potenzialità finanziarie.

In questo quadro, alla Regione competono compiti di proposizione, valutazione e di regia finanziaria delle azioni di investimento, da operare nell'ambito di una periodica "Intesa per lo sviluppo regionale e locale" da stipulare annualmente con il Consiglio delle autonomie locali per favorire, a mezzo di un'adeguata allocazione delle risorse disponibili, l'armonica attuazione delle politiche di sviluppo del territorio ed evitare duplicazioni e sovrapposizioni di interventi o il sostegno di interventi non strategici o difficilmente realizzabili.

Le disposizioni del suddetto art. 7 hanno ricevuto, in relazione al triennio 2018-2020, una fisiologica attuazione con la delibera giuntale n. 2593 del 22 dicembre 2017 di approvazione dello schema dell'intesa, che disciplina la quantificazione e la ripartizione delle risorse a favore delle UTI, la programmazione rimessa ai Piani delle Unioni, i vincoli e le limitazioni da rispettare, l'individuazione delle priorità d'intervento e l'adeguamento degli interventi della precedente programmazione.

Con riferimento al 2017 le intese hanno invece avuto una sede di esplicazione non convenzionale, in quanto gli accordi per lo sviluppo sono stati recepiti dall'art. 12 della legge regionale 4 agosto 2017 n. 31 (assestamento del bilancio 2017-2019) e declinati nella tabella Q allegata alla legge medesima. A quest'ultimo proposito va infatti osservato che la delibera giuntale n. 659 del 7 aprile 2017, pur a fronte di una intitolazione che fa espresso riferimento a "*Legge regionale n. 18/2015 e successive modifiche e integrazioni. Pareggio di bilancio enti locali del Friuli Venezia Giulia anno 2017. Gestione intese regionali e definizione criteri di riparto spazi finanziari regionali. Criteri generali per la modulistica e per i termini del monitoraggio periodico. Approvazione definitiva relativamente all'esercizio 2017*", non ha costituito una chiara espressione di un principio consensualistico e di programmazione condivisa degli investimenti, essendo prevalentemente diretta, sulla base di scelte, decisioni e valutazioni regionali, a quantificare e ad assegnare agli enti la premialità derivante dall'esercizio precedente, a normare il controllo spettante al Servizio finanza locale della Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme preordinato alla corretta applicazione delle modalità attuative da parte degli enti locali ad attribuire all'organo di revisione economico finanziaria il compito di certificare la coerenza dei dati a consuntivo con gli obiettivi del pareggio di bilancio. Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica l'organo di revisione degli enti locali è inoltre chiamato a certificare il contenuto dei modelli che gli enti inviano ai sensi dell'art. 20, commi 9 e 15, della legge regionale n. 18/2015; a vigilare sull'andamento dell'indebitamento; a verificare il

raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 19, comma 1, lettere a), b) e c) della legge regionale n. 18/2015; a verificare la coerenza degli stanziamenti del bilancio di previsione con gli obiettivi di finanza pubblica; a verificare, in occasione dei monitoraggi periodici, la coerenza degli stanziamenti con gli obiettivi di finanza pubblica. La delibera prevedeva anche che, ai sensi del disposto dell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003 n. 131, in relazione al pareggio di bilancio, fosse cura della Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme trasmettere alla Corte dei conti i dati dalla stessa richiesti.

Da quanto sopra sommariamente ricordato emerge chiaramente che la gestione contabile e finanziaria degli enti locali regionali ha un rilievo e una dimensione di livello regionale e risponde a quelle logiche sistematiche che la Sezione ha da tempo affermato, sia pur con riferimento al più ampio compendio di enti che costituisce il sistema regionale integrato di finanza pubblica, di cui all'art. 1, comma 154, della legge n. 220/2010.

Sul livello e sulla dimensione regionale della gestione contabile e finanziaria degli enti locali è peraltro opportuno avere bene a mente quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 247/2017 in un giudizio promosso anche dalla Regione Friuli Venezia Giulia circa il fatto che *“Occorre considerare, in riferimento all’ambito nazionale e a quello dell’Unione europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell’intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche Amministrazioni uti singulae. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono pro quota attraverso regole chiare e predefinite in relazione all’andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico. Deve essere condiviso l’assunto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, secondo cui «l’equilibrio dei rispettivi bilanci [costituisce] una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutualmente si prestano». In proposito, è opportuno ricordare – come già precedentemente precisato – che la nuova formulazione del primo comma dell’art. 97 Cost. riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale. Il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell’equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l’attuazione concreta delle politiche di bilancio. Il secondo comporta la contribuzione di ciascuna Amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei,*

assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari. Oltre ai canoni di ragionevolezza, la contribuzione deve essere improntata a trasparenza, proporzionalità e previa quantificazione. Ciò con particolare riguardo agli enti territoriali la cui autonomia finanziaria può subire limitazioni, ma nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare di quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione”.

La stessa sentenza della Consulta esprime un altro principio che pare particolarmente pertinente con i temi trattati in questo rapporto sul significato della funzione regionale nel contesto sopra descritto, laddove precisa che *“un ulteriore e decisivo elemento interpretativo ... si ricava direttamente dalla vigente formulazione dell’art. 97 Cost., Invero, la disposizione costituzionale prevede, dopo la riforma, che per tutte le pubbliche Amministrazioni l’equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all’imparzialità dell’azione amministrativa. La seconda parte del primo comma di tale articolo contempla poi la partecipazione delle Amministrazioni stesse alla «sostenibilità del debito pubblico» (tra le altre, sentenza n. 60 del 2013). ... Ai fini interpretativi di tale disposizione (è necessario) un doveroso riferimento alla prima parte del primo comma dell’art. 97 Cost., poiché il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci». Nell’articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri – la materia finanziaria è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva –, cioè l’equilibrio di bilancio ex post, corrisponde all’assenza di un disavanzo al termine dell’esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività. Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell’azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità”.*

Ribadito che nel nuovo scenario costituzionale e istituzionale sopra descritto alla Regione compete un (più) impegnativo ruolo di regia propositiva finalizzata allo sviluppo del territorio, pare di viva attualità quanto affermato dalla Sezione nei suoi precedenti referti in ordine ai contenuti della funzione regionale, nel senso che *“si tratta di una funzione polivalente, che deve coniugare il ruolo e le responsabilità che l’ordinamento ascrive ... (alla Regione) ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte del sistema, secondo i principi di una finanza pubblica coordinata, con le prerogative che l’autonomia statutaria le riconosce. Ciò vale, in*

particolare, con riferimento alla competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e di organizzazione degli uffici regionali. Sotto questo profilo, la qualità della funzione regionale si presta a essere misurata in relazione alla sua capacità di plasmare e avvalersi del sistema anche al fine di un efficace raggiungimento degli obiettivi previsti dalla programmazione regionale” (deliberazione di questa Sezione 15 luglio 2014 n. 118, pag. 593, “Parificazione del rendiconto regionale 2013”).

In conclusione, lo scenario sopra brevemente descritto attiene ad adempimenti di finanza pubblica che gravano sugli enti locali della regione, che oramai nei contenuti fondamentali si sono del tutto adeguati a quelli che competono agli enti delle altre Regioni italiane. Sullo sfondo dell’orientamento della Corte costituzionale secondo il quale i principi di coordinamento della finanza pubblica riguardano anche gli enti delle Regioni ad autonomia differenziata, gli accordi conclusi tra la Regione e lo Stato e in particolare l’ultimo stipulato in data 23 ottobre 2014, scaduto e rinegoziato da pochi giorni, come pure l’uniformazione degli schemi di bilancio e dei principi contabili hanno determinato la coincidenza degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali regionali con quelli degli enti locali extra regione.

Dell’originario impianto autonomistico regionale sono rimasti solo alcuni aspetti (disciplina dell’indebitamento, misure di contenimento della spesa del personale degli enti locali) che andrebbero rimeditati alla luce della novità sopra descritta e degli esiti dei controlli della Sezione. Il permanere della specialità regionale consentirebbe peraltro, attraverso la regionalizzazione della dimensione degli obiettivi di finanza pubblica degli enti appartenenti al sistema, di conseguire i vantaggi e le economie connessi all’esistenza del sistema e di un impiego oculato di tutte le risorse disponibili, a vantaggio diretto e indiretto di tutti gli enti del sistema.

La Sezione a questo proposito ha da tempo affermato che costituiscono indispensabile presupposto per un siffatto esercizio della specialità regionale l’autonomia finanziaria e la possibilità di una adeguata programmazione, l’adozione del metodo pattizio per la disciplina dei rapporti tra i vari livelli di governo, l’esistenza di un efficace sistema interno di controllo e di valutazione adeguato ai diversi oggetti e alle diverse forme di esplicazione dell’azione regionale, la qualità responsabile dell’azione regionale a ogni livello. Di tali presupposti la Sezione ha anche individuato e segnalato nei suoi referti gli aspetti di carenza e di criticità.

2) Esiti sistematici dei controlli sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica dei Comuni eseguiti nel 2017. Esiti puntuali del biennio 2013–2014

Il programma di controllo della Sezione sugli enti locali del Friuli Venezia Giulia nel 2017 è stato

elaborato in funzione delle sopra descritte logiche sistemiche di livello regionale, in prosecuzione di un orientamento peraltro già intrapreso nel 2016. Il controllo ha interessato nella prima parte dell'anno le risultanze dei rendiconti dei Comuni degli esercizi 2013 e 2014 e nella seconda parte quelle del rendiconto 2015.

Al controllo di regolarità contabile e amministrativa, basato sull'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, come integrato dalle disposizioni dell'art. 148 bis del TUEL, si è affiancato un controllo, fruente di maggiore duttilità istruttoria, esercitato ai sensi dell'art. 148 del TUEL. Tale controllo è venuto a interessare problematiche, in particolare quella dei servizi in conto terzi forieri di inattendibilità delle risultanze contabili rilevanti anche ai fini del patto di stabilità, difficilmente risolvibili con i mezzi di cognizione ordinariamente basati sulle cosiddette linee guida per il tramite dell'organo di revisione.

L'aspetto concettualmente più innovativo si rinviene peraltro con riferimento alla finalità del controllo, nel senso che è stata intensificata la funzione di (concorso al) coordinamento della finanza pubblica che fa capo alla Sezione. Il controllo sugli enti locali è stato in tal modo improntato non solo all'ordinaria finalità ausiliaria a favore del singolo ente controllato in relazione alle caratteristiche qualitative dei suoi documenti contabili, ma anche e soprattutto, sulla base di quelle logiche sistemiche di rilevanza e dimensione regionale di cui sopra si è detto, a una finalità di coordinamento della finanza pubblica, che si realizza nell'intendere gli esiti del controllo sui singoli enti come segmento di un risultato complessivo di finanza pubblica da parte del compendio di enti esistenti a livello regionale, che costituisce il fine ultimo delle verifiche della Sezione.

A questo proposito, se nel 2016 siffatta impostazione dei controlli della Sezione si è esternata soprattutto a mezzo di una capillare verifica del rispetto del patto di stabilità da parte di tutti i Comuni tenuti all'adempimento, nel 2017 tale attività è stata integrata da un controllo che ha interessato un'ottantina di enti, specificamente selezionati sulla base di criteri predeterminati, finalizzato a verificare l'attendibilità del risultato d'amministrazione al 31 dicembre 2015 e quindi anche alla luce del riaccertamento straordinario dei residui operato al 1° gennaio 2015 ai fini dell'avvio della nuova "contabilità armonizzata".

La verifica dell'avvenuto rispetto degli obblighi di finanza pubblica (rispetto del saldo di competenza mista, contenimento della spesa del personale e riduzione dell'indebitamento), concernenti il patto di stabilità del 2013 e del 2014 (e, come si dirà in prosieguo, anche del 2015), è stata quindi condotta in un'ottica di livello regionale, che intende il Comune come partecipante del raggiungimento del complessivo equilibrio economico finanziario del sistema

regionale stabilito dagli accordi della Regione con lo Stato. Poiché tale attività della Sezione fa seguito, non solo alle certificazioni di regolarità rilasciate dal sindaco, dal responsabile dell'ufficio di bilancio (o equivalente) e soprattutto dall'organo di revisione, ma anche a quelle svolte dagli uffici regionali ai fini delle verifiche di loro competenza, ne consegue che è stata indirettamente coinvolta nel controllo anche l'azione degli apparati regionali, su cui gravano gli adempimenti di monitoraggio, verifica e comunicazione dei dati rilevanti ai fini del patto di stabilità, nell'ambito della responsabilità che grava sulla Regione in ordine al raggiungimento del risultato complessivo di finanza pubblica.

Nell'ultima fase dei controlli sui rendiconti 2013 e 2014 degli enti locali, la Sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia ha quindi esercitato una capillare verifica circa l'avvenuto rispetto degli obblighi di finanza pubblica costituenti il patto di stabilità 2013 e 2014, in un'ottica regionale che intendeva il Comune come partecipante del raggiungimento del complessivo equilibrio economico finanziario del sistema di finanza pubblica regionale. Il controllo ha pertanto riguardato il corretto raggiungimento degli obiettivi previsti dal patto di stabilità 2013 e 2014 degli enti locali del Friuli Venezia Giulia (saldo di competenza mista, riduzione dell'indebitamento, contenimento della spesa del personale), il regolare utilizzo degli strumenti finanziari a disposizione (cessione e gestione degli spazi finanziari regionali e statali) e l'effettiva applicazione delle sanzioni per gli enti che non avevano conseguito gli obiettivi dovuti. In questo contesto ha anche esaminato, sulla base delle risultanze dei questionari "ex linee guida" rendiconti 2013 e 2014, elaborati dagli organi di revisione degli enti locali ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, la contabilizzazione di operazioni tra i servizi per conto terzi, per le ripercussioni che un'inappropriata contabilizzazione poteva aver determinato anche sul patto di stabilità, cui sarebbero state in tal modo sottratte alcune componenti di calcolo. In relazione all'attitudine della spesa del personale a costituire una fondamentale fonte di rigidità del bilancio, la Sezione ha riservato una specifica attenzione alle sue dinamiche, sviluppatasi nel periodo di riferimento.

Tutto ciò premesso, questa fase del controllo sugli esercizi 2013 e 2014 ha rivelato una diffusa irregolarità dell'attività degli enti locali che non è stata intercettata dagli organi di revisione e che talvolta non è stata rilevata neanche dai competenti apparati regionali. Di seguito si espongono i tratti fondamentali del fenomeno, con la precisazione che sono numerosi anche i casi in cui le risultanze acquisite al controllo risultavano corrette e pertinenti, come puntuali e tempestive si sono rivelate le precisazioni fornite dagli Organi di revisione dagli enti nel corso dell'istruttoria.

Come esito di carattere generale è stata riscontrata un'ampia imprecisione dei dati e delle informazioni contenuti nei questionari "ex linee guida" redatti dagli organi di revisione, che non corrispondevano alle omologhe risultanze dei documenti contabili degli enti. Il fenomeno ha assunto entità ragguardevoli con riferimento alla rappresentazione delle dinamiche afferenti il contenimento della spesa del personale, che costituisce uno degli obiettivi del patto di stabilità interno regionale. L'inattendibilità ha riguardato molto spesso la media della spesa del triennio precedente da prendere in considerazione (rilevante se superiore al 30% della spesa corrente). E' anche accaduto, più di una volta, che nel corso dell'istruttoria il dato comunicato a correzione di un precedente dato sbagliato, fosse anch'esso errato. Meno frequenti, ma pur sempre non sporadiche sono state le risultanze imprecise relative all'obiettivo della riduzione dell'indebitamento. Sono stati infatti registrati casi di non corretta detrazione effettuate alla voce Q1 "quote rimborsate su indebitamento contratto a fronte di contributo pluriennale da Stato, Regione, UE e altri enti del settore pubblico allargato, per la quota coperta dal contributo stesso" (che riduce la voce Q lorda "Quota capitale rimborsata") che ha comportato una valorizzazione non corretta della D. Fin. (indebitamento finale ai fini del patto) del modello 2B e, conseguentemente una non corretta valorizzazione della voce D.Iniz. (indebitamento iniziale ai fini del patto) del modello 2B del patto dell'esercizio successivo. Altre volte la voce Q lorda, pur corrispondendo alla voce Rimborso prestiti del prospetto di verifica degli equilibri di parte corrente del questionario (e con i dati riepilogativi delle spese tit. III del Sirtel e del certificato del conto di bilancio), non corrispondeva alla voce "Prestiti rimborsati" del prospetto di cui al punto 3.2 concernente l'evoluzione dell'indebitamento né con le variazioni da c/finanziario indicate nel conto del patrimonio.

Un diffuso problema di fondamentale rilevanza ha riguardato le incongruenze nella ripartizione (e detrazioni ai fini del patto) delle spese per il personale dipendente di più Comuni legati da associazione e convenzione nonché le incongruenze tra detrazioni ai fini del patto e informazioni fornite nel questionario. Talvolta le informazioni acquisite dalla relazione degli organi di revisione hanno perfino negato l'esistenza del rapporto associativo, che in realtà era esistente e operativo.

Di siffatte incongruenze si dirà più diffusamente a commento del controllo sul rendiconto 2015, poiché anche in quella sede esse si sono manifestate con virulenza. Se tali discrasie possono forse ascrivere all'ampiezza dell'adempimento a carico dell'organo di revisione e a un'evidente sottovalutazione della sua importanza, ben più eclatanti sono quelle che si registrano tra le risultanze dei documenti contabili e quelle riportate nella modulistica del patto di stabilità, nel

senso che talvolta anche queste ultime non corrispondevano ai dati del bilancio o del rendiconto comunale.

In taluni casi il livello dell'imprecisione è stato tale da nuocere allo stesso ente, che ha certificato il mancato rispetto del patto del 2014, notificato un tanto alla Regione che ne ha preso atto, applicato le conseguenti sanzioni, quando in realtà l'obiettivo di finanza pubblica (contenimento della spesa del personale) doveva considerarsi raggiunto. Nel caso di specie (deliberazione n. 42/2017) il confronto istruttorio attivato dalla Sezione aveva evidenziato l'iniziale contrasto tra le risultanze dei questionari 2013 e 2014, peraltro tra loro incoerenti, e le risultanze del modello del patto di stabilità. Il prosieguo della verifica aveva rilevato anche una difformità dei dati suddetti con le risultanze dei certificati di bilancio, l'incongruenza delle iniziali rettifiche operate dall'Organo di revisione e infine anche il permanere di imprecisioni nel modello del patto anche dopo la rettifica (si tratta in sostanza della mancata detrazione dalle spese di personale di cui all'intervento 1 dei diritti di rogito nonché della mancata evidenza, tra le rettifiche aumentative di cui all'art. 12, comma 25 bis, della legge regionale n. 17/2008 dell'importo riferito alla convenzione per la vigilanza). Da quanto rappresentato dalla Direzione centrale delle autonomie locali e coordinamento delle riforme nonché dai dati esposti nella tardiva comunicazione dell'Organo di revisione di data 10 aprile 2017 in riscontro alla nota della Sezione del 15 febbraio 2017 e dai controlli effettuati sui medesimi, anche tenuto conto dei dati tempo per tempo inviati alla Regione a mezzo dei certificati del conto di bilancio, la Sezione è giunta alla conclusione che l'ente (non individuato quale gestore del servizio sociale dei Comuni di cui alla legge regionale n. 6/2006) presentava come media del triennio 2007-2009 un rapporto "spesa di personale/spesa corrente" inferiore al 30% e conseguentemente non risultava inadempiente al patto relativo al contenimento della spesa di personale nel 2014. Per contro risultavano imprecisamente compilati i questionari relativi ai rendiconti 2013 e 2014 nonché i modelli 5B del patto riferiti ai medesimi rendiconti 2013 e 2014. La Sezione ha ritenuto che l'Organo consiliare del Comune dovesse essere informato dei fatti.

In altri casi, la tempistica delle verifiche di inesatte certificazioni ha determinato conseguenze controproducenti. In questo caso (deliberazione n. 43/2017) il confronto istruttorio intercorso con la Direzione centrale delle autonomie locali e coordinamento delle riforme ha evidenziato che:

a) l'organo di revisione del Comune aveva inizialmente attestato la completa coerenza dei dati di rendiconto 2014 con tutti e tre gli obblighi imposti dal patto di stabilità (saldo di competenza mista, riduzione del debito e contenimento della spesa di personale);

b) che i controlli dell'ufficio regionale sull'avvenuto rispetto del patto si erano svolti solo al termine dell'invio da parte di tutti gli enti dei dati a rendiconto e pertanto a fine 2014, inizi 2015;

c) e, infine, che solo nel corso di tali controlli l'ufficio regionale, dopo aver evidenziato il mancato rispetto dell'obiettivo relativo alla spesa di personale, aveva richiesto al revisore dell'ente di correggere la propria certificazione e all'ente assicurazioni che le conseguenti sanzioni fossero state rispettate.

A giudizio della competente Direzione regionale quanto sopra rappresentato può aver, medio tempore, indotto l'ente a ritenersi autorizzato a procedere all'assunzione di personale che in realtà non poteva avere luogo. In questo caso la Sezione ha deliberato di trasmettere gli atti anche alla Procura della Corte dei conti, non sussistendo per la Sezione altri rimedi a fronte della violazione di una sanzione consistente in un "non fare".

Deve peraltro precisarsi che alla diffusione dei fenomeni appena descritti non corrisponde una pari rilevanza degli effetti prodottisi, perché nella maggioranza dei casi all'esposizione ed elaborazione di dati inesatti non ha corrisposto la violazione del patto, che in molti casi è risultato comunque rispettato, nonostante gli errori.

E' anche emerso che diversi enti avevano operato un insufficiente utilizzo degli spazi finanziari statali loro concessi dallo Stato, per il 2013, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 35/2013 e, per il 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 546, della legge n. 147/2013. Il monitoraggio operato dalla Regione non aveva rilevato il fenomeno, perché le conseguenze non influivano in concreto sul patto di stabilità interno, in quanto l'inadempimento rilevava esclusivamente come fonte di responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio. Debbono però essere considerati la rilevanza e gli effetti dell'inadeguato utilizzo degli spazi finanziari suddetti perché le sanzioni che l'ordinamento prevede sono poste a tutela del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica previsti per l'Italia dal patto di stabilità e crescita e dai trattati internazionali, in un'ottica che vede ogni singolo ente responsabilmente partecipare al perseguimento dei suddetti obiettivi. Per tale motivo la cessione di uno spazio finanziario a un ente, se da un lato rappresenta un opportuno strumento di flessibilità del sistema di finanza pubblica, dall'altro ne impone un adeguato e diligente utilizzo, perché, a fronte di risorse limitate, la cessione di uno spazio a un ente determina una corrispondente riduzione della possibilità di operare analoghe cessioni a favore di altri enti. La legge predeterminava il livello di adeguatezza in un utilizzo dello spazio corrispondente ad almeno il 90% dell'importo ceduto, stabilendo delle sanzioni per il caso in cui, senza giustificato motivo, un siffatto utilizzo non fosse stato realizzato. La logica

della disposizione, volta alla tutela dell'intero sistema di finanza pubblica, si coglie agevolmente dal fatto che sanzioni sono previste anche per il caso in cui (sussistendone la necessità) la cessione dello spazio non sia stata dall'ente nemmeno richiesta. Le disposizioni sanzionatorie per il 2014 non avevano peraltro un contenuto del tutto coincidente con quelle previste per l'analoga fattispecie vigente per il 2013 (sulla base dell'art. 1 del d.l. n. 35/2013).

Il controllo ha inoltre individuato due fattispecie nelle quali la Regione aveva ritenuto rispettato il patto di stabilità pur a fronte di erronee contabilizzazioni che, se correttamente eseguite, avrebbero invece evidenziato il mancato raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica da parte dei due Comuni. In un caso si è trattato di un'errata detrazione di un pagamento a fronte dell'inesistenza del presupposto della detrazione (inclusione del Comune tra quelli che avevano eseguito interventi di edilizia scolastica - voce S14 del modello del patto); nel secondo caso si è invece trattato di un'errata contabilizzazione tra i servizi per conto terzi di una serie di operazioni che avevano dato luogo a pagamenti di indennità per un esproprio, di cui il Comune era titolare, nell'ambito di un intervento finanziato dalla Regione. L'esiguo margine con il quale in entrambi i casi i due enti avevano conseguito l'obiettivo costituito dal saldo di competenza mista aveva fatto sì che i modesti valori delle suddette errate operazioni contabili risultassero idonei a invertire l'esito finale di finanza pubblica della gestione dei due Comuni.

Nella tabella che segue sono riportati i casi in cui il controllo ha determinato l'adozione di deliberazioni relativamente ai rendiconti 2013 e 2014.

Controllo sul rispetto degli obiettivi di finanza pubblica dei Comuni negli esercizi 2013 e 2014		
deliberazioni assunte dalla Sezione nel 2017		
Comune	oggetto della delibera	esercizio
Dignano	spesa personale	2014
Forgaria nel Friuli	spazi finanziari	2013
Pasian di Prato	spazi finanziari	2013
Aiello del Friuli	spazi finanziari	2013
Pravidomini	spesa personale	2013
Valvasone	spazi finanziari	2013-2014
Capriva del Friuli	spazi finanziari	2013-2014
Faedis	spazi finanziari	2013
Farra d'Isonzo	spazi finanziari	2013
Forni di Sopra	spazi finanziari	2013
Talmassons	spazi finanziari	2014
Arzene	spazi finanziari	2013
Arba	spesa personale	2013
Colloredo di Monte Albano	saldo competenza mista	2013
Grado	saldo competenza mista	2014
Muzzana del Turgnano	spazi finanziari	2013
Roveredo in Piano	spazi finanziari	2014
Castions di Strada	spazi finanziari	2013
Castions di Strada	spesa personale	2014
Chions	saldo competenza mista	2014
Martignacco	spesa personale	2014
Pinzano al Tagl.	spazi finanziari	2014
Sgonico	spazi finanziari	2013
Bicinicco	spesa personale	2014
Pasiano di Pordenone.	spazi finanziari	2014
S. Vito di Fagagna	saldo competenza mista	2014
Sedegliano	spazi finanziari	2014
Fagagna	spesa personale	2014
Bagnaria Arsa	rispetto spesa personale	2014
Sesto al Reghena	spesa personale	2013
Sesto al Reghena	mancata applicazione delle sanzioni	2014
Sesto al Reghena	spazi finanziari	2014
Pocenia	spazi finanziari	2013
San Vito al Torre	spazi finanziari	2013
Savogna d'Isonzo	spesa personale	2013
Venzone	riduzione debito	2013

3) Il controllo sul rendiconto 2015

Anche il controllo sul patto di stabilità 2015 è stato esercitato tenendo conto di un'ottica di livello regionale, nella quale il Comune è inteso come compartecipe del raggiungimento del complessivo equilibrio economico finanziario del sistema regionale stabilito dagli accordi della Regione con lo Stato.

Relativamente al 2015, questo controllo ha concorso però con altra e ulteriore attività della Sezione, con riferimento all'attendibilità del risultato d'amministrazione al 31 dicembre 2015, ove il controllo sugli equilibri del bilancio del Comune era strumentale alla verifica che i vincoli pregressi, in particolare quelli formatisi negli esercizi 2013 e 2014, fossero stati rispettati ai fini della determinazione del risultato d'amministrazione del 2015, tenuto anche conto del fondamentale adempimento contabile costituito dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015.

L'obiettivo finale del controllo della Sezione era dunque finalizzato a verificare, con un intento ausiliario votato al coordinamento della finanza pubblica, l'attendibilità delle risultanze contabili ed economico finanziarie della gestione degli enti locali del Friuli Venezia Giulia nell'esercizio 2015. Poiché tale attività della Sezione faceva seguito a quelle svolte dai competenti uffici regionali ai fini della certificazioni di loro competenza, ne è conseguito che è stata indirettamente coinvolta nel controllo anche l'azione degli apparati regionali, su cui gravano gli adempimenti di verifica, monitoraggio e comunicazione dei dati rilevanti ai fini del patto di stabilità, nell'ambito della responsabilità che grava sulla Regione in ordine al raggiungimento del risultato complessivo di finanza pubblica.

In conclusione, sotto il profilo metodologico il controllo della Sezione continua a essere espressione sia di una logica ausiliaria nei confronti dell'ente, a tutela del suo stato di "salute finanziaria", sia di una logica di coordinamento della finanza pubblica, a tutela dell'interesse generale a ché le risultanze contabili dell'ente concorrano a generare risultati di finanza pubblica regionali corretti e attendibili.

Con riferimento al controllo sull'osservanza del patto di stabilità 2015 si è confermata la diffusa inattendibilità dei dati trasmessi dagli enti controllati, inattendibilità già registrata in relazione agli esercizi precedenti, in un contesto generale nel quale si sono anche verificati molti casi in cui gli organi di revisione hanno chiesto una proroga dei termini per l'invio della sua relazione, segnalando l'impossibilità o la difficoltà di rispondere alle richieste istruttorie della Sezione a causa di carenze di personale o di disagi operativi

dipendenti da tale carenza.

In relazione all'esercizio 2015 costituisce però elemento di novità la circostanza che le inesattezze sono risultate significativamente alimentate dall'inesatta applicazione di alcuni nuovi istituti contabili introdotti dalla "normativa armonizzata" (fondo crediti di dubbia esigibilità -FCDE-; fondo pluriennale vincolato).

Gli effetti concreti di tale situazione non sono mancati in quanto quattro Comuni che risultavano rispettosi del patto di stabilità interno, non sono stati ritenuti tali (deliberazioni della Sezione 63, 64, 65, 71/2017). Un altro ente versa nella stessa situazione che non è stata ancora formalizzata dalla Sezione per la difficoltà oggettiva, dipendente dal Comune, di completare l'istruttoria. Questi cinque casi si aggiungono alle tre fattispecie in cui il mancato rispetto del patto era già stato rilevato nell'ambito del monitoraggio esercitato dai competenti uffici regionali. In altri casi (deliberazioni della Sezione 73/2017 e 1/2018) il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato dalla Sezione accertato solo al termine di un impegnativo confronto istruttorio, che ha rivelato come l'apparente violazione del patto fosse ascrivibile a macroscopici errori nella comunicazione dei dati da parte dell'Amministrazione o dell'Organo di revisione, a fronte di risultanze effettive che attestavano invece una sostanziale situazione di regolarità.

Con riferimento all'esercizio 2015, si sono ripetute anche le problematiche istruttorie afferenti il tema della riduzione del debito e, con contenuti sostanzialmente analoghi a quelli del biennio precedente, anche le discrasie riguardanti gli esiti del contenimento della spesa del personale.

Particolarmente rilevanti, per il loro carattere sistemico, sono risultate le problematiche relative alla ripartizione delle spese per il personale comunale assegnato a funzioni svolte in associazione o convenzione con altri comuni e al preliminare problema della conoscenza dei dati a tal fine rilevanti non solo in capo agli enti cointeressati all'associazione o convenzione, ma anche in capo alla Regione e a questa Sezione.

A fronte della diffusione del fenomeno risultante dall'istruttoria, la Sezione ha sul tema svolto uno specifico approfondimento con riferimento a un comune aderente a un'associazione intercomunale che nel 2013 non aveva rispettato il patto di stabilità regionale (delibera n. 13 del 29.3.2017), sotto il profilo del contenimento della spesa di personale, secondo quanto stabilito dall'articolo 12, commi 25 e seguenti, della l.r. 17/2008, per la mancata valorizzazione pro quota, da parte del Comune stesso, delle spese di

personale connesse all'associazione intercomunale cui aderiva. La violazione del patto era dipesa dalla mancata valorizzazione (in detrazione) della spesa del suo personale dipendente assegnato all'associazione intercomunale e ciò *“in assenza della quantificazione, da parte dell'ente capofila, dell'importo che il Comune avrebbe dovuto detrarre a fronte del personale incardinato nella propria pianta organica, ma in servizio presso l'Associazione medesima”* (in questi termini si è espressa l'Amministrazione controllata).

Lo stesso Comune, in risposta alla richiesta istruttoria inerente il controllo del rispetto del patto di stabilità e del regime concernente la spesa di personale dell'esercizio 2015, ha evidenziato che, pur avendo conferito nel 2015 due unità di personale al 100% in associazione intercomunale, il comune capofila non aveva mai comunicato il “pro-quota” da portare in diminuzione alle spese di personale. *“I valori indicati nel modello 5B ricomprendono delle voci (rettifiche di cui al comma 25 bis LR 17/2008) che pur riferendosi a spese di personale (messo comunale al 100% in associazione) non sono state rimborsate da parte dell'ente capofila dell'associazione. [...] Nello specifico si evidenzia che il dato di € 29.448 indicato erroneamente nel modello si riferisce alla spesa complessiva del messo comunale come da cedolino paga riepilogativo, al quale non corrisponde un accertamento in entrata da parte dell'associazione intercomunale quale rimborso per utilizzo personale, per cui il dato stesso, come già sopra indicato, va evidenziato pari a 0”*. Per contro, dalle risultanze del questionario sul rendiconto 2015 del Comune capofila, risultava che il medesimo ente non partecipava ad associazioni intercomunali che avevano dato luogo a spese di personale nell'esercizio 2015. Lo stesso ente, nel mod. 5B del patto - dati a consuntivo 2015 - non aveva inoltre evidenziato alcuna rettifica “a sommare” o “a detrarre” di cui all'art. 12, comma 25 bis della l.r. 17/2008.

La Sezione acquisiva dal Comune associato la documentazione inerente la convenzione dell'associazione intercomunale di cui trattasi (convenzione quadro, convenzione attuativa della macrofunzione “funzioni di polizia municipale”, prospetti excel concernenti il riparto definitivo dei fondi 2015 dell'associazione intercomunale). L'esame degli atti acquisiti suscitava diverse perplessità concernenti in particolare il riparto delle somme dovute dagli enti a titolo di “spese generali” (nelle quali sono state peraltro comprese anche alcune spese di personale determinando una mancata uniformità nell'applicazione dei criteri di riparto).

La Sezione chiedeva quindi al Comune capofila ulteriori documenti (verbale “ufficiale”

della conferenza dei Sindaci dell'associazione intercomunale di approvazione del riparto delle spese 2015). A seguito di un incontro (svoltosi in data 24 gennaio 2018) con il Sindaco del Comune capofila emergeva che nel mese di novembre 2015 la Conferenza dei sindaci dell'associazione intercomunale avrebbe approvato il rendiconto con i dati di preconsuntivo (la Sezione è in attesa della relativa documentazione). Emergeva inoltre che la Conferenza dei sindaci non aveva formalmente approvato il riparto (rendiconto) per l'esercizio 2015 e che il medesimo risultava approvato con determina dirigenziale in data 10.3.2016. Il riparto di cui trattasi non risultava comunque trasmesso agli enti associati (tant'è che il Comune associato, nelle more della comunicazione del riparto da parte del Comune capofila, esponeva in detrazione e senza previo accertamento di entrata nel prospetto del patto di stabilità – spese di personale – un dato dedotto esclusivamente dalle proprie spese di personale). Il contraddittorio con il sindaco del comune capofila evidenziava peraltro che la situazione sopra esposta si era sviluppata in un periodo di grave carenza di personale (il ragioniere del comune di capofila, in malattia, è deceduto e la ragioniera “titolare” del Comune associato era in maternità, cosicché gli adempimenti erano stati curati da un sostituto che non aveva piena consapevolezza delle dinamiche; inoltre alcuni Comuni facenti parte dell'associazione erano senza ragioniere).

Si osserva conclusivamente che l'errata esposizione delle rettifiche di cui al comma 25 bis dell'art. 12 della l.r. 17/2008 nei menzionati modelli 5B del patto inficia la rendicontazione globale del totale dell'ammontare delle spese di personale per la convenzione intercomunale di cui trattasi. La Sezione non ha svolto altri mirati approfondimenti sul tema de quo, ma ne ha intercettato i sintomi in relazione ad altre associazioni intercomunali in cui le somme portate in detrazione da alcuni enti non sono congruenti, come dovrebbero, con le somme allocate a spesa da parte di altri enti aderenti all'associazione medesima.

L'istruttoria ha poi evidenziato che la spesa effettiva e il relativo riparto non è ricavabile, neanche nei criteri di determinazione, dalle convenzioni associative, neanche da quelle di livello attuativo, perché essi possono variare di anno in anno in relazione all'evolversi delle concrete esigenze e disponibilità degli enti. Ne consegue che, considerata la diffusione del fenomeno, un elemento fondamentale per la verifica del rispetto del patto di stabilità regionale non risultava in concreto verificabile né in sede di monitoraggio regionale né, in condizioni di economicità della verifica, in sede di controllo esterno. I confronti istruttori

della Sezione con i competenti uffici regionali (da ultimo riunione istruttoria del 24 gennaio 2018) hanno confermato che la Regione non dispone dei dati aggiornati relativi alla ripartizione delle spese del personale tra i Comuni aderenti alle varie associazioni o convenzioni.

Ne consegue in definitiva che l'unico organo che di fatto è in grado di verificare tempestivamente la regolarità del riparto delle spese del personale, così come delle altre voci che sono prese in considerazione dal patto di stabilità, è l'organo di revisione operante presso ciascun Comune, al quale compete comunque la certificazione della regolarità degli importi esposti nella relativa modulistica.

Pare infine che il problema sopra esposto permanga di attualità anche nel periodo successivo alla vigenza del patto di stabilità regionale, perché il contenimento della spesa del personale e la riduzione dell'indebitamento mantengono intatto il loro valore di fondamentali obiettivi di finanza pubblica, che andranno comunque monitorati e verificati a livello regionale anche in relazione dell'entrata in vigore del regime contabile finanziario basato sul pareggio di bilancio.

Pare opportuno prevedere che la questione trovi una sua funzionale soluzione nell'ambito di una generalizzata attivazione di forme di gestione condivisa delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici locali e di un'ulteriore valorizzazione e responsabilizzazione dell'organo di revisione contabile presso i Comuni.

Precisato quanto sopra in ordine al controllo relativo al patto di stabilità interno 2015, è stato anticipato che la Sezione ha attivato anche un controllo diretto a verificare la regolarità e l'attendibilità del risultato di amministrazione dei Comuni al 31.12.2015, alla luce del riaccertamento straordinario dei residui operato alla data del 1.1.2015 e alla luce della composizione (quota disponibile e quota indisponibile) degli avanzi di amministrazione maturati negli esercizi precedenti. Il controllo, oltre alla disamina degli equilibri di bilancio, mira in sostanza a verificare che l'eventuale avanzo di amministrazione al 31.12.2015 evidenzi fedelmente le quote non disponibili, perché vincolate, destinate o doverosamente da accantonare.

La logica di un siffatto controllo riconduce alle argomentazioni svolte nei precedenti paragrafi di questo referto, in ordine al livello di sistema regionale al quale deve oggi rapportarsi la contabilità e la finanza locale e alla rilevanza che a tale fine assumono gli esiti delle gestioni comunali. In particolare gli avanzi di amministrazione, da prendere in

considerazione ai fini della programmazione delle politiche di investimento (e di eventuale indebitamento) e di sviluppo del territorio, hanno oramai assunto una rilevanza di livello regionale, che trascende quella del singolo ente.

A questo proposito, le preliminari indagini svolte sulla completezza formale delle delibere assunte dagli enti locali al fine del riaccertamento straordinario dei residui avevano evidenziato una situazione di preoccupante incompletezza, che è chiaramente desumibile dalla tabella sottostante, ove l'assenza dell'indicazione delle fonti di copertura dei residui passivi cancellati e

l'elenco dei residui attivi reimputati e cioè di informazioni importanti ai fini dell'individuazione di eventuali vincoli di bilancio presenta valori ampiamente superiori al 60%, ove la reimputazione dei residui sia attivi che passivi al solo 2015 si attesta attorno al 65% e ove il prospetto del computo del Fondo dei crediti di difficile esigibilità manca nell'80% dei casi:

Riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2015. Preliminare esame di completezza formale delle delibere assunte dai Comuni (215 enti rilevati)

	presente	assente	Percentuali assente/215
allegato 5/1 (fondo pluriennale vincolato)	200	15	7,0
completezza allegato 5/1	198	17	7,9
allegato 5/2 (risultato di amministrazione)	201	14	6,5
completezza allegato 5/2	138	77	35,8
elenco dei residui attivi definitivamente cancellati (non previsto dalla normativa)	84	131	60,9
elenco dei residui passivi definitivamente cancellati	131	84	39,1
indicazione delle fonti di copertura dei RP cancellati	80	135	62,8
elenco dei residui attivi reimputati	77	138	64,2
reimputazione residui attivi al solo 2015 *	138	77	35,8
elenco dei residui passivi reimputati	129	86	40,0
reimputazione residui passivi al solo 2015 *	142	73	34,0
elenco delle variazioni al bilancio	156	59	27,4
prospetto computo fondo crediti dubbia esigibilità	41	174	80,9
fondo crediti dubbia esigibilità coerente	47	168	78,1
fondo crediti dubbia esigibilità analitico	40	175	81,4
parere revisore citato in delibera	202	13	6,0
parere revisore dichiaratamente allegato alla delibera	75	140	65,1
parere revisore già acquisito	116	99	46,0

Istruzioni per la lettura *

Nelle righe reimputazione residui attivi e passivi al solo 2015, il valore informativo è ovviamente inverso rispetto a quello delle altre righe

Per coerenza del prospetto di computo del FCDE si intende la corrispondenza tra la somma dei singoli addendi con il totale e la corrispondenza del totale così calcolato con l'importo indicato tra le parti accantonate di cui all'allegato 5/2 (risultato di amministrazione); per analiticità del prospetto di computo del FCDE si intende l'articolazione per ciascuna tipologia di credito e l'esplicitazione dei criteri di calcolo.

Il controllo è attualmente in corso, ma si stanno già prefigurando alcuni casi in cui, per l'assenza di una valorizzazione dei pregressi vincoli di bilancio e per un'imprecisa applicazione dei principi e delle regole della contabilità armonizzata, il risultato di amministrazione al 31.12.2015 che si presentava in termini di avanzo di amministrazione corrisponde in realtà a un disavanzo.

Per la contiguità con problematiche che stanno emergendo dai controlli attualmente in corso, si riportano fedelmente le considerazioni svolte al riguardo in una delle prime fattispecie per le quali si è conclusa l'istruttoria e per la quale è stata depositata la delibera n. 1/2018 della Sezione, che ha, tra l'altro, rilevato gravi lacune nella quantificazione delle risorse non disponibili, in esito al riaccertamento straordinario dei residui.

“La disamina condotta dalla Sezione ha evidenziato criticità in ordine all'articolazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 nelle componenti delle somme accantonate, destinate e vincolate. Ciò è ascrivibile al fatto che le fondamentali risultanze del riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 e i corrispondenti effetti sul risultato di amministrazione al 1.1.2015, come comunicate e illustrate alla Sezione dall'Organo di revisione, nella relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005, si sono rivelate ampiamente imprecise al punto che, in esito alle richieste istruttorie della Sezione volte al chiarimento, sono state “surrogate” da una “ricostruzione” delle corrispondenti poste contabili, che alimentano, quali dati di partenza, le risultanze del rendiconto al 31.12.2015.

Queste ultime sono però ampiamente frutto di evidenze extracontabili, che determinano l'assenza di un'adeguata e regolare continuità della rappresentazione contabile della gestione comunale del 2015, che è stata sul punto operata prescindendo da adeguate formalizzazioni in atti e soprattutto senza quel dettaglio informativo, che la disciplina contabile esige ai fini del riaccertamento straordinario dei residui (RSR), quale presupposto di chiarezza e di giustificazione dei dati all' 1.1.2015, ai fini di un corretto e sicuro avvio della gestione contabile “armonizzata”.

La suddetta ricostruzione risente peraltro anche di alcune discrasie rilevate dalla Sezione sul rendiconto al 31.12.2014, cui la “ricostruzione” stessa non ha posto rimedio (vincolo da saldo residui di parte capitale per euro 44.407,65).

Più in generale, l'incerto ordine di attività sopra descritto si inserisce in un contesto in cui anche le precedenti osservazioni di questa Sezione non hanno avuto alcun riscontro, ivi

compresa, in particolare, l'indicazione contenuta nella deliberazione della Sezione n. 166/2014, che chiedeva la costituzione di un fondo svalutazione crediti in relazione alla quantità e qualità dei residui attivi.

Nel merito dei suoi contenuti, la "ricostruzione" di cui sopra imputa tale difetto di coerenza e di continuità delle risultanze contabili a un'originaria incompletezza dell'impianto informatico, che avrebbe generato allocazioni e risultanze contabili non corrette, ma formalmente approvate con la deliberazione della Giunta comunale n. 89/2015 concernente il RSR all'1.1.2015, che però non è stata interessata da rettifiche o emendamenti. Per contro le risultanze di quella delibera risultano in effetti ampiamente inconferenti e quindi, per quanto interessa in questa sede, disattese ai fini dell'elaborazione del rendiconto 2015. E' cioè accaduto che l'ammontare dell'avanzo vincolato da riaccertamento straordinario dei residui, quantificato dalla delibera giuntale n. 89/2015 in euro 328.985,48 alla data del 1.1.2015, sia stato, in assenza di ogni formalizzazione a rettifica in atti, ai fini del rendiconto riquantificato in euro 94.323,53, quale originaria componente delle risorse valorizzate ai fini della determinazione dell'importo di euro 482.216,66 costituente la quota dell'avanzo vincolata "da trasferimenti" al 31.12.2015.

Il risultato di amministrazione al 31.12.2015, quantificato dalla delibera comunale 28.6.2016 n. 14 in complessivi euro 1.479.297,59, comprende una complessiva quota vincolata di euro 898.216,66, una quota accantonata di euro 562.791,92, una quota destinata agli investimenti pari a zero e conseguentemente la quota disponibile è quantificata dalla delibera in euro 18.289,01. Per i motivi di cui sopra, di tali quote sfugge però la consequenzialità e la correlazione contabile con i corrispondenti valori all'1.1.2015, così come rimangono non del tutto chiari anche al termine del confronto istruttorio alcuni passaggi del calcolo operato e degli importi presi in considerazione per la quantificazione della quota vincolata. Le risultanze del riaccertamento straordinario dei residui si presentano quindi ampiamente inattendibili, nelle parti sopra richiamate.

In esito al contraddittorio, che ha anche dato luogo a due riunioni istruttorie presso l'ufficio distaccato di Udine, la Sezione ha operato, per quanto possibile, una riarticolazione del risultato di amministrazione al 31.12.2015 che, fermi restando il risultato complessivo e il valore della quota accantonata (euro 562.791,92), presenta una quota vincolata di euro 994.056,69, anziché di euro 898.216,66, e conseguentemente la quota dell'avanzo da considerare disponibile è negativa per euro 77.551,02, determinandosi in tal modo un disavanzo di amministrazione che dovrà ricevere allocazione in bilancio, con una destinazione

a investimenti del complessivo importo di 95.840,03 nei termini e contenuti che sono illustrati al punto 3D dello “svolgimento del controllo” di questa delibera.

Dubbe sono anche le risultanze relative alla cassa vincolata, ove l'inesistenza di ogni vincolo al 1.1.2015, attestata dalla determina n. 17 del 21.1.2015 del responsabile del servizio finanziario del Comune, è stata riferita all'applicazione del metodo semplificato previsto al punto 10.6 dei principi contabili applicati concernenti la contabilità finanziaria, che sconta però l'assenza di una previa individuazione delle risorse da ritenere certamente vincolate (i contributi regionali espressamente finalizzati e già incassati), e a un anticipato utilizzo di fondi liberi per spesa vincolata (che di per sé non costituisce argomento decisivo ai fini della dimostrazione del rispetto di vincoli di cassa specifici). Nel corso del confronto istruttorio è stata anche richiamata l'esistenza di un'operazione finanziaria consistente nell'acquisto di titoli, il cui deposito presso altro conto bancario, rappresenterebbe, secondo il Comune, la dimostrazione empirica del rispetto del vincolo esistente sulle corrispondenti risorse di cassa, peraltro in assenza di ogni atto che attesti (impregiudicato il problema della sua ammissibilità) una siffatta preordinazione dell'investimento in titoli alla tutela del vincolo di cassa.

La sottovalutazione dei vincoli di cassa è un problema che peraltro risulta comune a molti enti e, per la particolarità che presenta rispetto alle tematiche relative alla competenza, anche sotto il profilo temporale del controllo e dei rimedi esperibili, sarà affrontato sistematicamente dalla Sezione, nell'esame dei dati sul rendiconto 2016.

Infine il complessivo Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) genera perplessità in ordine ai criteri e al metodo di quantificazione applicati. In ragione del tempo in cui vengono formulate, le osservazioni sul FCDE, come per la cassa vincolata, valgono come principi cui adeguare il comportamento dell'ente in epoca successiva alla presente deliberazione”.

In estrema sintesi, le criticità che emergono dalla suddetta deliberazione attengono quindi a un'erronea o mancata valorizzazione della natura giuridica (di parte capitale) delle entrate che finanziavano le operazioni interessate dalla cancellazione di residui passivi e ciò sia in relazione alle risultanze al 31.12.2014 sia in relazione al riaccertamento straordinario al 1.1.2015, a un'inattendibile allocazione in bilancio delle poste contabili derivanti dal riaccertamento, a una mancata ottemperanza a una precedente deliberazione della Sezione, a un'inattendibile quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e infine a una inesatta valorizzazione dei vincoli di cassa.

Si tratta di criticità che si stanno rinvenendo anche nei controlli attualmente in corso,

anche se sussistono casi in cui gli esiti dei controlli depongono, per lo più a seguito di approfondimenti istruttori, per una sostanziale regolarità delle operazioni.

Anche se una definitiva valutazione di carattere sistemico sarà quindi possibile solo al termine di questa fase dei controlli sugli enti locali, pare comunque opportuno segnalare subito l'esistenza, che potrebbe dimostrarsi non episodica, di situazioni in cui un avanzo di amministrazione è in realtà un disavanzo.

4) Esiti del censimento delle risorse umane effettivamente impiegate presso il servizio o ufficio del bilancio o finanziario, comunque denominati, dei Comuni e delle UTI

Lo svolgimento dell'attività istruttoria della Sezione riguardante il rispetto del patto di stabilità interno 2015 da parte degli Enti locali e la regolarità del risultato d'amministrazione del rendiconto al 31 dicembre 2015, sotto il profilo dell'avvenuto rispetto dei vincoli di bilancio, anche alla luce del riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015, ha registrato un'ampia richiesta di proroga dei termini concessi per l'acquisizione dei dati istruttori, che in molti casi non è però valsa a evitare l'insufficienza e talvolta un'ampia imprecisione dei dati e delle informazioni trasmessi. Ciò è avvenuto anche in ordine a talune grandezze finanziarie di fondamentale importanza ai fini della finanza pubblica, quali la spesa per il personale. Anche la compilazione della modulistica afferente il patto di stabilità è risultata lacunosa sotto diversi profili, con riferimento a una pluralità di tematiche valorizzate dal patto, e talvolta anche incoerente con le formali risultanze di bilancio.

Meno diffusi, ma comunque presenti, sono stati i casi di grave ritardo nell'adempimento dell'obbligo di trasmissione della relazione dell'organo di revisione e finanche i casi di omessa trasmissione alla Sezione. In alcuni casi meri errori materiali hanno determinato il mancato rispetto del patto stabilità e la conseguente applicazione delle sanzioni. In altri, l'ignoranza di norme o una banale imperizia hanno determinato fattispecie che la Sezione ha dovuto segnalare alla Procura regionale della Corte dei conti, configurandosi teoricamente casi di responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio (per mancato utilizzo almeno nella misura del 90% di spazi finanziari di fonte statale).

Gli inconvenienti di cui sopra sono stati dagli enti prevalentemente giustificati con riferimento alla mole degli adempimenti amministrativi che gravano sugli uffici comunali e alle difficoltà operative connesse all'entrata in vigore di una nuova disciplina contabile

armonizzata. Sono stati soprattutto ascritti a una grave carenza di personale presso gli uffici finanziari e del bilancio (in prosieguo genericamente definiti come “ragionerie” o “uffici del bilancio”) dei Comuni (specie di quelli di minori dimensioni) o comunque alla carenza di personale professionalmente capace di affrontare le nuove problematiche poste dalla disciplina della contabilità armonizzata e dai nuovi parametri costituzionali fondati sul pareggio di bilancio. Un certo risalto è stato attribuito anche alle difficoltà organizzative connesse alla pendenza di importanti riforme istituzionali quali l’abolizione delle Province e l’attivazione delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) e a misure normative regionali concernenti la mobilità del personale.

In questo scenario è parso quindi molto opportuno procedere a un approfondimento istruttorio volto a individuare le dotazioni organiche di fatto di tali uffici con il duplice scopo di valutare l’attendibilità delle suddette giustificazioni e di poter prendere in considerazione, ai fini dell’esercizio della funzione ausiliaria della Sezione a favore dell’ente, anche aspetti soggettivi che non possono essere tralasciati nell’individuazione delle eventuali misure finalizzate a porre rimedio alle irregolarità riscontrate. Inoltre dal suddetto approfondimento è sorta la possibilità di conoscere, sia pur limitatamente a un fenomeno organizzativo di modeste dimensioni, lo stato di attuazione del disegno riformatore regionale teso alla condivisione di talune funzioni degli enti locali.

Per i motivi sopra ricordati, la Sezione ha inviato a ogni Comune e a ognuna delle 18 UTI esistenti sul territorio regionale un breve e semplice questionario finalizzato a conoscere la realtà amministrativa di ogni ente alla data del 30 settembre 2017.

Il questionario rivolto ai Comuni chiedeva preliminarmente se il Comune aderisse a un’UTI ed eventualmente a quale.

Nel merito delle problematiche di specifico interesse chiedeva inoltre quale fosse la soluzione organizzativa scelta dal Comune tra cinque casi tipizzati che la Sezione aveva preindividuato sulla base della normativa regionale vigente.

I cinque casi tipizzati per la gestione del servizio finanziario e contabile del Comune sono i seguenti:

- 1) Gestione in forma associativa avvalendosi degli uffici dell’UTI ai sensi dell’art. 27, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 26/2014;
- 2) Gestione diretta del Comune in forma singola. Per questo caso il questionario chiedeva inoltre il numero degli addetti al servizio finanziario e contabile indipendentemente

dal rapporto di lavoro esistente (compresi dipendenti a tempo determinato, co.co.co. e interinali); le loro qualifiche funzionali; se essi svolgessero ulteriori funzioni/attività non strettamente legate al servizio finanziario-contabile;

- 3) Gestione mediante convenzione o in forma associata con altri Comuni. Per questa fattispecie il questionario chiedeva, oltre ai tre quesiti di cui al precedente punto 2, l'elenco degli enti convenzionati relativamente al servizio finanziario e contabile e il nome del Comune capofila della convenzione;
- 4) Gestione in convenzione con una UTI, ove cioè la condivisione dell'attività fosse espressione di un accordo convenzionale con l'UTI, che non veniva pertanto adita sulla base di disposizioni e regimi normativi, bensì meramente convenzionali. Per questa fattispecie il questionario chiedeva la denominazione dell'UTI convenzionata, il numero degli addetti al servizio finanziario e contabile (solo del Comune compilatore) indipendentemente dal rapporto di lavoro esistente (compresi dipendenti a tempo determinato, co.co.co. e interinali), le qualifiche funzionali degli addetti al servizio finanziario e contabile (solo del Comune compilatore), se essi svolgessero ulteriori funzioni/attività non strettamente legate al servizio finanziario-contabile;
- 5) Gestione con altre forme organizzative, quale ipotesi di chiusura.

Il questionario chiedeva inoltre se il Comune avesse in programma di avviare entro la fine del 2017 procedure per l'acquisizione di nuovo personale da adibire all'ufficio ragioneria. Infine chiedeva di segnalare eventualmente ulteriori informazioni ritenute di interesse ai fini dell'approfondimento sulla gestione della ragioneria.

Il questionario rivolto alle UTI conteneva quesiti più o meno speculari a quelli rivolti ai Comuni. Chiedeva innanzitutto l'elenco dei Comuni aderenti all'UTI e se gli uffici dell'UTI esercitassero servizi finanziari e contabili:

- per l'UTI
- per conto dei Comuni aderenti all'UTI di cui si chiedeva di conoscere il nominativo
- per conto di Comuni sulla base di convenzione.

Il questionario chiedeva poi di fornire informazioni inerenti l'organizzazione dell'UTI in ordine alla fornitura di servizi finanziari e contabili. In particolare chiedeva il numero degli addetti al servizio finanziario e contabile alle dirette dipendenze dell'UTI, indipendentemente dal rapporto di lavoro esistente (compresi dipendenti a tempo determinato, co.co.co. e interinali), le loro qualifiche funzionali, il numero degli addetti al

servizio finanziario e contabile dipendenti dei Comuni aderenti o convenzionati con l'UTI, indipendentemente dal rapporto di lavoro esistente (compresi dipendenti a tempo determinato, co.co.co e interinali), con specificazione dei Comuni di appartenenza e della relativa qualifica funzionale.

Anche il questionario diretto alle UTI conteneva una domanda di chiusura volta a ottenere eventuali osservazioni dell'UTI sui temi in esame.

Ai fini sopra esposti, la Sezione ha inviato a tutti i 216 Comuni e alle 18 UTI della regione la nota del 5 ottobre 2017, prot. 2516, avente a oggetto "Art. 1, c. 166 segg., della legge n. 266/2005 – Ricognizione delle risorse umane dei servizi finanziari e contabili degli enti locali", con allegato un semplice questionario a cui rispondere "auspicabilmente entro il 20 ottobre p.v."

Nella nota veniva sottolineato l'interesse della Sezione di controllo a conoscere l'entità delle risorse umane allocate alla data del 30 settembre 2017 presso il servizio/ufficio finanziario e contabile dell'ente, in qualunque modo denominato.

Entro il termine del 20 ottobre così indicato hanno risposto peraltro solo 147 comuni su 216, e 6 UTI su 18. Successivamente quasi tutti gli altri. Alla data dell'odierno rapporto, nonostante i solleciti ripetuti anche in via informale, risultano non aver risposto i Comuni di: Mossa, Sagrado, Barcis, Pocenia, Terzo di Aquileia; risultano altresì mancanti le UTI: "Carso Isonzo Adriatico" e "Livenza Cansiglio Cavallo". Pertanto la ricognizione effettuata sconta l'incompletezza, sia pure minima, dei dati raccolti.

Gli esiti generali del "censimento", riferiti alla data del 30 settembre 2017 e ai 211 Comuni e 16 UTI che hanno risposto, possono così essere riassunti:

- A) Personale comunale addetto all'"ufficio del bilancio": 522 unità con una media per ente di 2,47 unità.
- B) Personale dipendente UTI addetto all'"ufficio del bilancio": 36 unità.
- C) Totale personale (comunale + UTI) addetto all'"ufficio del bilancio": 106 unità, di cui 70 comunali.
- D) Qualifiche funzionali personale comunale: premesso che la qualifica funzionale non è stata indicata dal Comune di Trieste per le sue 29 unità e dal Comune di Campoformido per le sue 6 unità, e che il Comune di Codroipo ha indicato genericamente le qualifiche D e C per le sue 7 unità, le restanti 480 unità sono così ripartite per qualifica funzionale.

4 dirigenti

178 D

249 C

49 B.

E) Modalità di gestione dell'ufficio del bilancio":

1. Gestione in forma associativa con avvalimento degli uffici dell'UTI: 37 Comuni;
2. Gestione diretta da parte del singolo ente: 120 Comuni;
3. Gestione mediante convenzione o in forma associata con altri Comuni: 53 Comuni;
4. Gestione in convenzione con una UTI: 2 Comuni (già compresi anche nel precedente p. 3);
5. Gestione con altre forme organizzative: 1 Comune.

F) Ripartizione del personale per modalità di gestione dell'ufficio:

- 1) Gestione con avvalimento dell'UTI; per 37 Comuni l'impegno relativo all'ufficio del bilancio ricade sul personale dipendente delle UTI;
- 2) Gestione diretta da parte del singolo ente; per i 120 Comuni risultano 398 dipendenti, di cui 4 con qualifica dirigenziale, 138 di qualifica D, 188 di qualifica C e 34 di qualifica B. La differenza tra il totale e la somma dei valori parziali è dovuta alla mancata specificazione della qualifica in alcuni casi;
- 3) Gestione mediante convenzione con altri Comuni, che riguarda 54 enti; risultano complessivamente 121 unità di personale, di cui 38 con qualifica D, 61 con qualifica C, 15 con qualifica B. La differenza tra il totale e la somma dei valori parziali è dovuta alla mancata specificazione della qualifica in alcuni casi;
- 4) Gestione in convenzione con una UTI, che riguarda 2 enti; risultano complessivamente 2 dipendenti, entrambi di qualifica D;
- 5) Gestione con altre forme organizzative (Servizio affidato all'esterno), che riguarda 1 Comune; risulta assegnata 1 unica unità di personale, qualifica D.

G) Pluralità e diversità di mansioni degli addetti all'ufficio del bilancio: 130 Comuni hanno evidenziato che il personale assegnato al servizio finanziario e contabile svolge altre funzioni-mansioni, al di fuori della propria sfera di competenza, essendo impegnato dai servizi demografici al sociale, dall'ambiente all'economato e altro (si tratta di 20 unità nella fascia demografica A, di 68 nella fascia B, di 35 nella fascia C e di 7 nella fascia D).

Nei suoi valori percentuali riferiti alle fasce demografiche il fenomeno può così riassumersi:

- In fascia “A” (48 enti) risultano 13 unità negli enti in gestione diretta e 7 unità negli enti in convenzione con altri comuni, e così complessivamente 20 unità su 43 complessive, pari al 46,51% %
- In fascia “B” (99 enti) risultano 46 unità per la gestione diretta, e 22 unità per gli enti in convenzione con altri comuni e così complessivamente 68 unità su 157 complessive, pari al 43,31 %
- In fascia “C” (53 enti) risultano 26 unità per la gestione diretta e 9 unità in convenzione con altri comuni e così complessivamente 35 unità su 186, pari al 18,82%;
- In fascia “D” (11 enti) risultano 6 unità per la gestione diretta e 1 unità in ente in convenzione con altri comuni, e così complessivamente 7 unità su 133 complessive, pari al 5,26%.

H) Programma, da avviare entro il 2017, di assunzione di nuovo personale da adibire all’ufficio: complessivamente 56 unità, di cui 21 unità per la qualifica D, 30 della qualifica C e i rimanenti delle qualifiche B e A.

Gli esiti del censimento ripartiti per fascia demografica dei Comuni (A fino a 1.000 abitanti; B da 1.001 a 5.000; C da 5.001 a 15.000; D oltre 15.000 abitanti) riferiti alla data del 30 settembre 2017 possono così essere riassunti:

I) Suddivisione dei Comuni per fascia demografica:

- 49 Comuni in fascia A, fino a 1.000 abitanti (hanno risposto al questionario in 48);
- 103 Comuni in fascia B, da 1.001 a 5.000 abitanti (hanno risposto in 99);
- 53 Comuni in fascia C, da 5.001 a 15.000 abitanti (tutti hanno risposto);
- 11 in fascia D, oltre i 15.000 abitanti (tutti hanno risposto).

J) Adesione alle UTI:

nella fascia A aderiscono alle UTI 41 Comuni su 48, pari all’85,42%;

nella fascia B aderiscono alle UTI 71 Comuni su 99, pari al 71,72%;

nella fascia C aderiscono alle UTI 39 Comuni su 53, pari al 73,58%;

nella fascia D aderiscono alle UTI 7 Comuni su 11, pari al 63,64%.

L) Avvalimento degli uffici dell’UTI per i servizi finanziari:

nella fascia A, 17 Comuni su 48 (35,42%) si avvalgono degli uffici dell'UTI per i servizi finanziari;

nella fascia B, 15 Comuni su 99 (15,15%) si avvalgono degli uffici dell'UTI per i servizi finanziari;

nella fascia C, 5 Comuni su 53 (9,43%) si avvalgono degli uffici dell'UTI per i servizi finanziari

nella fascia D, nessun Comune (su 11) si avvale degli uffici dell'UTI per i servizi finanziari.

M) Gestione diretta degli uffici per i servizi finanziari:

nella fascia A, 20 Comuni su 48 (41,67%) provvedono in gestione diretta per i servizi finanziari;

nella fascia B, 56 Comuni su 99 (56,57%);

nella fascia C, 34 Comuni su 53 (64,15%);

nella fascia D, 10 Comuni su 11 (90,91%).

N) Nella fascia A, 11 Comuni su 48 (22,92%) operano in convenzione con altri per i servizi finanziari;

nella fascia B, 28 Comuni su 99 (28,28%);

nella fascia C, 14 Comuni su 53 (26,42%);

nella fascia D, 1 Comune su 11 (9,09%).

Le rimanenti ipotesi di diverse modalità di gestione dei servizi finanziari sono del tutto residuali e non incidono significativamente sugli esiti del censimento.

O) Distribuzione delle unità di personale nelle diverse qualifiche con riferimento alla fascia demografica di appartenenza degli enti considerati:

nella fascia A (48 Comuni) operano complessivamente 43 dipendenti, di cui 23 di qualifica D, 16 di qualifica C e 4 di qualifica B;

nella fascia B (99 Comuni) operano complessivamente 157 dipendenti, di cui 71 di qualifica D, 77 di qualifica C e 9 di qualifica B;

nella fascia C (53 Comuni) operano complessivamente 186 dipendenti, di cui 1 di qualifica dirigenziale, 49 di qualifica D, 107 di qualifica C e 23 di qualifica B (non è nota la distribuzione tra qualifiche dei 6 dipendenti di Campofornido);

nella fascia D (11 Comuni) operano complessivamente 133 dipendenti, di cui 3 di qualifica dirigenziale, 33 di qualifica D, 48 di qualifica C e 13 di qualifica B (non sono note le distribuzioni tra qualifiche dei 29 dipendenti di Trieste e dei 7 di Codroipo);

Anche qui le differenze tra i valori totali e la somma dei parziali sono dovute a mancate specificazioni relativamente alle qualifiche di appartenenza del personale dipendente.

Per quanto riguarda le UTI, va premesso che le UTI “Carso Isonzo Adriatico” e “Livenza Cansiglio Cavallo” non hanno risposto al questionario, e che l’UTI “Friuli centrale” ha risposto soltanto in data 19 gennaio 2018.

Risulta intanto che su 16 UTI che hanno risposto al questionario (che raggruppano 148 Comuni in vario modo, da 4 fino a 20 Comuni) 10 gestiscono il servizio finanziario contabile per le UTI stesse con l'utilizzazione di 36 dipendenti delle varie qualifiche, utilizzando inoltre anche 42 dipendenti comunali delle varie qualifiche assegnati a vario titolo alle UTI stesse; un'UTI (“Agro aquileiese”) gestisce il servizio finanziario contabile in parte per se stessa e in parte mediante convenzione con altri Comuni; 2 UTI (“Noncello” e “Collio e Alto Isonzo”) gestiscono il servizio in convenzione con altri Comuni; e inoltre 3 UTI (“Collinare”, “Natisone” e “Canal del ferro e Valcanale”) gestiscono il servizio per conto rispettivamente di 6 Comuni su 7, 8 Comuni su 15 e 4 Comuni su 4 appartenenti alle UTI stesse.

Inoltre l’UTI “Friuli centrale”, sprovvista di una propria struttura amministrativo-contabile, si avvale del servizio finanziario del Comune di Udine, che consta di 28 unità di personale assegnato (di cui 1 dirigente, 11 cat. D, 11 cat. C, 5 cat. B), ex art. 50 della legge regionale n. 18/2015.

Relativamente ai dati più specifici riguardanti il personale complessivamente utilizzato dalle UTI, risulta che, per le 16 UTI che hanno risposto al questionario, su 106 unità si rinvencono 2 figure di dirigente (per l’UTI “Collio Alto Isonzo”, 12 Comuni aderenti, e per l’UTI “Friuli centrale”, 6 Comuni aderenti); e inoltre risultano complessivamente 33 unità di qualifica D, 46 unità di qualifica C e 17 unità di qualifica B. Anche in questo caso la differenza deriva da mancate specificazioni nelle indicazioni delle qualifiche nelle risposte fornite al questionario.

Di fatto quasi tutte le UTI hanno in programma di procedere ad assunzioni di personale, segnalandolo complessivamente per 8 unità di qualifica D, per 13 unità di qualifica C e per 1 unità di qualifica B.

Esiti complessivi del controllo sui Comuni ripartiti per fasce

Fascia A fino a 1000 abitanti

49 Comuni: sono pervenute 48 risposte (non ha risposto Barcis).

Dei 48 Comuni che hanno risposto, 17 gestiscono il Servizio finanziario con avvalimento dell'ufficio UTI; 20 hanno la gestione diretta (per un totale di 28 addetti, con una media di 1,4 per Comune); 11 sono convenzionati con altri Comuni (per un totale di 15 addetti, con una media di 1,36 per Comune).

Su 48 risposte sono state trasmesse 21 note con ulteriori informazioni, corrispondenti al 43,75% del totale.

Conclusioni: lamentano carenza di personale soprattutto i Comuni che hanno gestione diretta del Servizio finanziario (in particolare Medea, Monrupino che prevede l'acquisizione di un addetto di cat. D e intanto si avvale di altro Comune per l'elaborazione degli stipendi e di una società esterna per il servizio tributi, Cercivento il cui responsabile svolge le funzioni anche a Ravaschetto e Sutrio, Prato Carnico che non intende acquisire nuovo personale, Taipana che ha un'unità interinale e un dipendente da ditta esterna che lavora in telelavoro).

Claut, che si avvale dell'ufficio UTI con Cimolais, non può assumere per le politiche di limitazione della spesa del personale.

Invece Raveo e Rigolato, che gestiscono il Servizio finanziario con altri Comuni, prevedono l'acquisizione di un dipendente di cat. C.

Fascia B da 1001 a 5000 abitanti

103 Comuni: sono pervenute 99 risposte (non hanno risposto Mossa, Sagrado, Pocenia e Terzo d'Aquileia).

Dei 99 Comuni che hanno risposto, 15 gestiscono il Servizio finanziario con avvalimento dell'ufficio UTI; 56 hanno la gestione diretta (per un totale di 109 addetti, con una media di 1,95 per Comune); 28 sono convenzionati con altri Comuni (per un totale di 48 addetti, con una media di 1,71 per Comune); 1 (Capriva) si avvale della prestazione di servizio esterna.

Su 99 risposte sono state trasmesse 49 note con ulteriori informazioni, corrispondenti al 49,49% del totale.

Conclusioni: come per la classe A lamentano carenza di personale soprattutto i Comuni che hanno la gestione diretta del Servizio finanziario. I problemi riguardano in generale il moltiplicarsi degli adempimenti, le novità legislative, le scadenze ravvicinate e il regime sanzionatorio per le inadempienze. In particolare Camino al Tagliamento chiede l'aiuto della Corte dei conti nel denunciare la situazione mentre Porpetto segnala i ritardi e l'accumulo di lavoro arretrato. Tarvisio lamenta gli sforzi sostenuti per l'armonizzazione, la carenza di personale qualificato e i limiti assunzionali, così come Torreano che lamenta la carenza di personale in quanto la mobilità non è riuscita. Anche Cassacco lamenta il sottodimensionamento del personale rispetto ai crescenti carichi di lavoro, mentre Colloredo di Monte Albano ha fatto richiesta alla Regione di cessione di spazi assunzionali. Corno di Rosazzo e Ragogna intendono acquisire personale attraverso la mobilità. Invece Doberdò del Lago e San Vito al Torre non possono assumere per i limiti imposti alle spese di personale. Attimis e Faedis, lamentando le stesse difficoltà, denunciano la norma regionale del 2013 sul comparto unico che ha eliminato il nullaosta delle Amministrazioni per la mobilità, favorendo il flusso dai piccoli ai grandi Comuni. La reintroduzione del nullaosta ora comporta l'impossibilità di reintegrare il personale trasferito. Anche San Giorgio della Richinvelda non può assumere nuovo personale per i limiti di spesa e fa svolgere lavoro occasionale da personale di altri enti (però potrà procedere ad assunzioni grazie alla cessione di spazi assunzionali da parte dei Comuni dell'UTI). San Lorenzo Isontino ha l'ufficio tributi in convenzione con Cormons e gli stipendi affidati all'esterno, come Muzzana del Turgnano, che dà il servizio tributi a una ditta esterna e il servizio personale in convenzione con la Regione. Anche Budoia si avvale di un incarico esterno, mentre Forni di Sopra attualmente ha 1 addetto somministrato da un'agenzia di lavoro interinale. A Lestizza il Servizio finanziario è privo di personale a causa della mobilità esterna di 2 dipendenti e quindi ci sono incarichi di lavoro flessibile, come a Marano Lagunare e a Torviscosa. Palazzolo dello Stella deve fare la formazione con soggetti esterni e ha richiesto l'intervento della Regione per superare le criticità organizzative. Arta Terme dal 2018 darà il Servizio all'UTI, mentre San Leonardo, attualmente in convenzione con Basiliano, prevede la gestione associata con altri Comuni. San Vito di Fagagna ha il servizio tributi e il servizio personale associati con l'UTI anche se non ne fa parte. Buttrio

invece non ha proceduto alla convenzione con San Giovanni al Natisone deliberata nel 2016.

Travesio, che gestisce il Servizio finanziario con altri Comuni (Maniago), ritiene che l'adesione all'UTI non abbia risolto le criticità in quanto non ci sono state nuove assunzioni per le difficoltà finanziarie dei Comuni e per i vincoli in materia di personale. Carlino, convenzionato con Marano Lagunare e San Giorgio di Nogaro, lamenta la forte carenza di personale, ovviata con lavoro flessibile che garantisce però solo le attività ordinarie.

I Comuni che si avvalgono dell'ufficio dell'UTI non fanno segnalazioni particolari.

Fascia C da 5001 a 15000 abitanti

53 Comuni: sono pervenute 53 risposte.

Dei 53 Comuni, 5 gestiscono il Servizio finanziario con avvalimento dell'ufficio UTI, 34 hanno la gestione diretta (per un totale di 136 addetti, con una media di 4 per Comune); 14 sono convenzionati con altri Comuni (per un totale di 51 addetti, con una media di 3,64 per Comune).

Su 53 risposte sono state trasmesse 33 note con ulteriori informazioni, corrispondenti al 62,26% del totale.

Conclusioni: anche se in percentuale inferiore rispetto ai Comuni più piccoli, pure in questa classe demografica si lamenta espressamente il sottodimensionamento dei Servizi finanziari, soprattutto se gestiti direttamente. Va comunque segnalato che la media degli addetti per ogni Comune è circa il triplo di quella rilevata nei Comuni più piccoli e oltre il doppio per quelli di fascia B. In particolare Ronchi dei Legionari e Aviano lamentano i carichi di lavoro e i conseguenti ritardi nelle scadenze. Duino Aurisina segnala che l'armonizzazione ha portato nuovi adempimenti per cui l'attività è diventata insostenibile, anche a causa di abbandoni e difficoltà nelle sostituzioni. Buja lamenta le notevoli difficoltà che incontra il nuovo personale inserito nel settore finanziario a causa della carenza di preparazione professionale specifica e della mole di lavoro, e segnala di aver conferito all'UTI gli adempimenti relativi ai tributi e a parte del servizio personale. Pasian di Prato e Pavia di Udine hanno esternalizzato alcuni servizi (rispettivamente elaborazione dei cedolini mensili degli stipendi ed elaborazione di reversali e mandati). Dal 2018 Pozzuolo del Friuli farà una convenzione con altri Comuni. In quasi tutti i Comuni che hanno la gestione diretta del Servizio finanziario gli addetti svolgono anche altre

funzioni interne; in alcuni casi (Staranzano, Aviano e Tarcento) svolgono funzioni all'esterno (in altri Comuni o presso l'UTI).

Fra i Comuni che gestiscono il Servizio finanziario in convenzione con altri Comuni, San Giorgio di Nogaro, convenzionato con Carlino e Marano Lagunare, lamenta la forte carenza di personale cui deve ovviare attraverso lavoro flessibile per le attività ordinarie. Va poi segnalato Maniago che rappresenta le difficoltà dovute alle diverse dimensioni con Travesio (classe B) con conseguenti obblighi e scadenze diversificati: i vincoli finanziari e i limiti posti alle spese del personale impediscono inoltre nuove assunzioni. Basiliano, che attualmente gestisce il Servizio con altri Comuni, segnala che dal 2018 si avvarrà dell'UTI, mentre Cervignano del Friuli segnala che dal 2018 ci sarà un'unica convenzione fra UTI, Cervignano, Terzo d'Aquileia e Campolongo-Tapogliano, per un totale di 8 addetti. Fiumicello ha esternalizzato l'elaborazione dei mandati di pagamento nonché la bollettazione/fatturazione dei servizi pubblici a domanda individuale. Convenzionata con Ronchis, Latisana, i cui addetti svolgono funzioni nell'ambito di 12 Comuni, segnala che finora la mobilità ha dato esito negativo, per cui occorrerà attingere attraverso lo scorrimento delle graduatorie dell'ente o di enti del comparto unico FVG.

I Comuni che si avvalgono dell'ufficio dell'UTI non fanno segnalazioni particolari.

Fascia D da 15001 abitanti in su

11 Comuni: sono pervenute 11 risposte.

Degli 11 Comuni, 10 hanno la gestione diretta del Servizio finanziario (per un totale di 126 addetti, con una media di 12,6 per Comune); 1 (Codroipo) è convenzionato con altri Comuni (per un totale di 7 addetti).

Su 11 risposte sono state trasmesse 7 note con ulteriori informazioni, corrispondenti al 63,63% del totale.

Conclusioni: nessuno dei Comuni grandi, quasi tutti con gestione diretta del Servizio finanziario, lamenta carenza di personale, che risulta decisamente maggiore rispetto a quello dei Comuni appartenenti alle altre fasce demografiche (quasi 10 volte rispetto ai Comuni di fascia A e 3 volte rispetto a quelli di medie dimensioni), o problematiche inerenti i nuovi adempimenti. In tre capoluoghi (Gorizia, Pordenone, Udine) gli addetti al Servizio finanziario svolgono funzioni anche a favore dell'UTI.

5) Monitoraggio sulla razionalizzazione delle partecipate degli enti locali. Evoluzione delle partecipazioni dal 2007 al 2017.

I controlli svolti dalla Sezione negli anni.

A partire dalla legge 8 giugno 1990 n. 142, la partecipazione degli enti locali a società costituisce una soluzione organizzativa per lo svolgimento di attività preordinate alla cura di interessi pubblici da parte di soggetti diversi dall'ente locale. Il fenomeno è stato interessato nel corso degli anni da una fitta serie di interventi legislativi ispirati al perseguimento di obiettivi differenti e tra loro in vario modo intersecantisi. Ciò è infatti avvenuto in ossequio a logiche talvolta di sistema, tese a una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione, talvolta congiunturali, talvolta di recepimento o adeguamento della disciplina nazionale ai principi comunitari volti alla tutela del mercato e della concorrenza, talvolta nell'ambito di una disciplina regolatrice dei servizi pubblici locali e talvolta al di fuori di essa e talvolta, in particolare nell'ultimo periodo, in relazione a logiche di finanza pubblica.

Nell'ultimo decennio l'evoluzione legislativa ha chiaramente espresso lo sfavore del legislatore nei confronti del fenomeno e ha posto, in tre tornate successive, una disciplina finalizzata a circoscriverne l'entità ai soli casi in cui la partecipazione fosse strettamente preordinata a compiti e funzioni appartenenti all'ente locale.

L'orientamento riduttivo ha preso le mosse da talune disposizioni della legge finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296) e, ancor più, dalla legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244), così come gli interventi legislativi successivi, fino a giungere al decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con la legge 30 luglio 2010 n. 122, ove è prevalsa chiaramente l'esigenza di circoscrivere e disciplinare il fenomeno, che è stato inteso con sfavore e come fattispecie di rischio per la finanza pubblica, in relazione alle dimensioni che era venuto ad assumere e ai suoi costi. Si possono in tal modo comprendere le soluzioni adottate dal legislatore ai fini di una sua riduzione a mezzo delle dismissioni delle partecipazioni previste dall'art. 3, comma 27, della legge finanziaria per il 2008 e dall'art. 14, comma 32, del d.l. 78/2010, come pure ai fini di un suo assoggettamento a un regime di ampio contenuto pubblicistico (ad es. per quanto attiene ai requisiti, al numero e ai compensi degli amministratori, al regime delle assunzioni del personale oltre che ovviamente al fondamentale regime per l'affidamento dei servizi pubblici).

Ai fini che in questa sede interessano vengono in rilievo l'art. 3, comma 27, della legge 24

dicembre 2007 n. 244, l'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 e, da ultimo e soprattutto, il decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017 n. 100, in particolare gli artt. 3, 4, 24. Si tratta di disposizioni normative che disciplinano il procedimento di verifica dell'esistenza dei presupposti per il mantenimento o la costituzione di società da parte degli enti locali.

A fronte dell'importanza del fenomeno per le sue ripercussioni sulla finanza pubblica e della rilevanza ad esso riconosciuta da parte del legislatore, questa Sezione ha negli anni indirizzato i suoi controlli in una duplice direzione. Da un lato ha analizzato gli effetti che le partecipazioni producevano sul bilancio del singolo ente locale, adottando specifiche pronunce nei casi patologici ed emettendo anche un referto di carattere generale e riepilogavo sulle situazioni riscontrate (deliberazione 18.12.2014 n. 194). Dall'altro lato, ha monitorato, a decorrere dal 2008, l'evolversi della consistenza delle partecipazioni degli enti locali, sulla base degli atti di cui le leggi prevedevano la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti adottando le deliberazioni 21.12.2010 n. 346 e 16.4.2012 n. 31, di carattere sistemico e idonee a inquadrare l'interezza del fenomeno nel contesto regionale. Particolare cura è stata riservata alla disamina degli atti trasmessi in relazione alle disposizioni della legge 190/2014 e del decreto legislativo 175/2016, che sono stati tempo per tempo esaminati e classificati e di cui il presente referto costituisce una prima occasione per renderne note le risultanze.

Le società partecipate degli enti locali a dieci anni di distanza (2007-2017).

La delibera della Sezione 346/2010 intitolata "La partecipazione degli enti locali del Friuli Venezia Giulia a società, consorzi e ad altri organismi. Controllo sulla struttura organizzativa, gestionale e di controllo attivata dagli enti" aveva preso in considerazione tutti gli enti locali della regione, ivi compresa l'Unione di comuni di Attimis e Faedis. Dei 228 enti oggetto di indagine, 224 risultavano titolari di partecipazioni negli organismi rilevati. Solo i Comuni di Barcis, Frisanco, Tramonti di Sotto e Vajont non risultavano interessati dal fenomeno, salva la loro partecipazione all'AATO territorialmente competente. L'oggetto del controllo non era costituito solo dalle 150 società che erano state censite, ma anche da fondazioni, associazioni, consorzi e aziende speciali.

La deliberazione della Sezione esponeva, tra l'altro, anche le risultanze quantitative sulle partecipazioni degli enti locali riferite al 31.12.2007, cosicché gli ultimi omologhi esiti del monitoraggio riferiti al 30 settembre 2017, di cui il presente rapporto riferisce, consentono

agevolmente di cogliere l'evoluzione del fenomeno nell'arco di quei dieci anni, significativamente caratterizzato dall'obiettivo del suo contenimento e dell'ammissibilità di partecipazioni nei soli casi espressamente previsti dalla legge.

La tabella che segue espone gli esiti complessivi del monitoraggio:

Consistenza delle partecipazioni degli enti locali a società e settori di attività al 31.12.2007

SETTORI DI ATTIVITA'	SPA	SRL	SOC. COOPERATIVE	SOC. CONSORTILI	CONSORZI DI DIRITTO PRIVATO	ALTRI CONSORZI UNIVERSITARI	CONSORZI EX TUEL	CONSORZI ENTI PUBBLICI ECON.	ASSOCIAZIONI	FONDAZIONI	AZIENDE SPECIALI	TOTALE
ACQUA, RIFIUTI, GAS ED ENERGIA	21	14	2		1		1					39
ATTIVITA' FINANZIARIE E ASSICURATIVE	1	1	3									5
ATTIVITA' IMMOBILIARI, COSTRUZIONI	6	1										7
ATTIVITA' PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	2	1		1			2		1			7
GESTIONE DIRETTA ATTIVITA' ECONOMICHE	1	1	18				1					21
SVILUPPO, SUPPORTO, COORDINAMENTO E PROMOZIONE DI ATTIVITA' ECONOMICHE	5	1	3	15	1			9	3			37
ISTRUZIONE; ATTIVITA' ARTISTICHE, CULTURALI, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	2	2	2		3	6	4		23	5		47
SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	1	1										2
SANITA' E ASSISTENZA SOCIALE		5					2				4	11
SOSTA' E MOBILITA'	5	2										7
TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	9	1					1					11
TURISMO	3		12	8	2		1					26
TOTALE	56	30	40	24	7	6	12	9	27	5	4	220

Fonte: dati desunti dalla Deliberazione della Sezione del controllo della Regione Friuli Venezia Giulia n. 346 del 21 dicembre 2010.

Nel controllo di cui alla delibera 346/2010 gli esiti della ricognizione allora operata dalla Sezione attestavano che al 31.12.2007 gli organismi partecipati dagli enti locali erano

complessivamente 220. Le società erano 150 e costituivano il 68,19% delle strutture esistenti: 56 società per azioni (25,46%), 30 società a responsabilità limitata (15,00%), 24 società consortili (10,91%) e 40 società cooperative (10,18%). Considerevole era anche il peso che rivestivano i consorzi (15,46%) nelle forme dei consorzi di diritto privato (n. 7 situazioni: 3,19%) e dei consorzi di diritto pubblico (12,28%). Meno consistente era il numero di associazioni (27 organismi che rappresentavano il 12,27% del totale), delle fondazioni (2,27%) e delle aziende speciali (1,82%).

La forma della società di capitali (della società per azioni e della società a responsabilità limitata) risulta esclusiva nei settori delle “attività immobiliari, costruzioni” (100,00%), in quelle dei “servizi di informazione e comunicazione” (100,00%), della “sosta e mobilità (100,00%). Per contro il settore “acqua, rifiuti, gas ed energia”, destinato a comprendere servizi pubblici locali a rete, non risultava completamente interessato dalla presenza di organismi aventi la forma della società di capitali, anche se l’89,75% del settore atteneva alle forme giuridiche delle società per azioni e delle società a responsabilità limitata. Più ampia, anche se non totalitaria (92,31%), era la presenza di società di capitali nel settore del “trasporto e magazzinaggio”.

La “gestione diretta di attività economiche” comprendeva quasi esclusivamente società cooperative (ad eccezione di tre partecipate) la cui attività si caratterizza anche per la commercializzazione di prodotti. E’ interessante osservare che alcune di esse presentavano percentuali di partecipazione comunale al capitale sociale aziendale molto consistenti (Cooperativa Forno rurale di Remanzacco: 84,61%, Cooperativa sociale di Ziracco: 82,87%, Cooperativa dei Santi Isidoro e Lorenzo: 75,18%).

Il settore dello “sviluppo, supporto, coordinamento e promozione di attività economiche” includeva per lo più, consorzi e società consortili (43,25%). Erano presenti anche i consorzi che con la veste giuridica di enti pubblici economici (24,33%) costituiti ai sensi della legge regionale 3/1999 per la promozione dello sviluppo industriale in alcune zone della regione.

Il settore dell’“istruzione, attività artistiche, culturali, sportive, di intrattenimento e divertimento” era stato inteso ai fini del controllo come finalizzato ad accogliere, in linea di ampia approssimazione, organismi che svolgevano attività non aventi rilevanza economica. Le forme giuridiche qui rilevate sono le associazioni (48,94%), gli altri consorzi universitari (12,77%), le fondazioni (10,64%) e i consorzi costituiti ex art. 31 del TUEL (8,52%). Il fenomeno coinvolge comunque, sia pur marginalmente, anche altre forme

giuridiche ivi comprese le società di capitale.

Nell'ambito del settore della "Sanità e assistenza sociale" operavano, oltre a una specifica struttura sanitaria costituita nella forma della s.r.l., le farmacie costituite nella forma dell'azienda speciale o della società a responsabilità limitata con socio unico e 2 consorzi costituiti tra enti locali che svolgevano la loro attività nell'ambito della gestione dei servizi a favore delle persone disabili.

Il settore turistico comprendeva prevalentemente sia attività svolte da società cooperative (46,16%) che attività svolte da organismi che presentavano una forma consortile (38,47%).

La disciplina posta dal decreto legislativo n. 175 del 2016

Il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, disciplinato dal decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, ad oggi è stato interessato da un unico aggiornamento, quello di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017 n. 100.

Le disposizioni del decreto legislativo n. 175 hanno ad oggetto la costituzione, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di Amministrazioni pubbliche¹ in società a totale o parziale partecipazione pubblica², diretta o indiretta³, e

¹ Col termine Amministrazioni pubbliche si intendono le Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, e dunque tutte le Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le Amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 165 continuano ad applicarsi anche al CONI, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli Enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale).

² Col termine società a partecipazione pubblica si intende la società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da Amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico. Col termine società a controllo pubblico si intende la società in cui una o più Amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo. Col termine controllo si intende invece la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile, che specifica che sono considerate società controllate le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (a tal fine si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta, mentre non si computano i voti spettanti per conto di terzi), le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (a tal fine si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta, mentre non si computano i voti spettanti per conto di terzi) e le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Il decreto legislativo n. 175 specifica che il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

sono applicate, nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato.

In particolare, le Amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. Le disposizioni si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate⁴, nonché alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da Amministrazioni pubbliche.

Sono escluse dall'applicazione del citato decreto le società destinatarie dei provvedimenti di cui al decreto legislativo 6.9.2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), nonché la società (Società per la Gestione di Attività S.G.A. Spa) di cui all'articolo 7 del decreto legge 3.5.2016, n. 59 (disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 30.6.2016, n. 119.

Per gli atti delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti nazionali sono competenti le Sezioni riunite in sede di controllo, per gli atti delle Regioni e degli Enti locali, nonché dei loro Enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo, per gli atti degli

³ Col termine partecipazione indiretta si intende la partecipazione in una società detenuta da un'Amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima Amministrazione pubblica.

⁴ Col termine società quotate si intendono quelle società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e quelle società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. Le Amministrazioni pubbliche possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015. Nei diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società a partecipazione pubblica che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti. Nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società in partecipazione pubblica che entro la data del 30 giugno 2016 abbiano adottato atti, che sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati.

Enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958 (partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) è competente la Sezione del controllo sugli Enti medesimi.

Nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, entro i limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, viene individuata la struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del decreto⁵.

Al fine di introdurre gli istituti della revisione straordinaria e della razionalizzazione periodica è prima necessario illustrare il contenuto degli articoli 4 e 5 del decreto legislativo.

Si premette che l'articolo 4 si applica sia alla costituzione, che all'acquisizione, che al mantenimento di partecipazioni, mentre l'articolo 5 solamente alla costituzione e all'acquisizione di partecipazioni.

In particolare l'articolo 4 stabilisce che le Amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né possono acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. L'articolo 5 puntualizza invece che, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di Amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa e l'atto deliberativo deve dare atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli Enti locali devono sottoporre lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi

⁵ Tale struttura tiene un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti, utilizzando le informazioni della banca dati. Le Amministrazioni pubbliche e le società a partecipazione pubblica inviano a tale struttura, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche e ogni altro dato o documento richiesto. Esse trasmettono anche i bilanci e gli altri documenti obbligatori con le modalità e nei termini stabiliti dalla medesima struttura.

disciplinate. L'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta deve essere inviato dall'Amministrazione anche alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Entro i limiti come sopra delineati, le Amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento di attività quali la produzione di un servizio di interesse generale⁶ (ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi), la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra Amministrazioni pubbliche, la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica ovvero l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato, l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'Ente o agli Enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento), i servizi di committenza (ivi incluse le attività di committenza ausiliarie) apprestati a supporto di Enti senza scopo di lucro e di Amministrazioni aggiudicatrici.

All'applicazione delle disposizioni dell'articolo 4 è prevista tutta una serie di deroghe.

L'articolo 4 non è applicabile alle società nominativamente individuate nell'articolo stesso nonché alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle Regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione Europea. Le disposizioni dell'articolo 4 non si applicano nemmeno alle società a partecipazione pubblica derivanti da una sperimentazione gestionale costituite ai sensi dell'articolo 9-bis del decreto legislativo 30.12.1992, n.502 (riordino della disciplina in materia sanitaria).

In deroga all'articolo 4, le Amministrazioni pubbliche possono acquisire o mantenere partecipazioni nelle società che, alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente⁷. Inoltre, al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le Amministrazioni pubbliche possono acquisire partecipazioni in società

⁶ Col termine servizi di interesse generale si intendono le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le Amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale, che sono servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato.

⁷ Con riguardo a tali società, le disposizioni di cui all'articolo 20, comma 2, lettere a (partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4) e lettera e (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti) non trovano applicazione e le disposizioni di cui all'articolo 14 (crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica), comma 5 si applicano a decorrere dal 31 maggio 2018.

aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle Amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. E' anche fatta salva la possibilità di costituire società o Enti in attuazione dell'articolo 34 (gruppi di azione locale) del regolamento (CE) n. 1303 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) e dell'articolo 61 (gruppi di azione locale nel settore della pesca) del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014 (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca). Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva esercitati in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili⁸. E' possibile costituire le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli Enti di ricerca; è inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche⁹. Nel rispetto della disciplina europea, è possibile per le Amministrazioni pubbliche acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purchè l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica.

Infine, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri può essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 4 a singole società a partecipazione pubblica. Anche i Presidenti di Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano possono deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 4 a singole società a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano. Il predetto provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione del decreto

⁸ Per tali società, solo ai fini della prima applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e (razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche - partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti), si considerano i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del presente decreto.

⁹ Per tali società le disposizioni dell'articolo 20 (razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche) trovano applicazione decorsi 5 anni dalla loro costituzione.

n. 175 individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alle Camere ai fini della comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti.

Tutto ciò premesso, è ora possibile passare all'analisi dell'istituto della revisione straordinaria e poi a quello della razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche. Si anticipa che, mentre la disciplina sulla revisione straordinaria è immediatamente applicabile, alla razionalizzazione periodica si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

L'istituto della revisione straordinaria costituisce per le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli Enti locali, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le Università e gli Istituti di istruzione universitaria pubblici e le Autorità portuali, aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 612 della legge 190 del 2014 (legge di stabilità 2015). Nel decreto legislativo n. 175 tale istituto è disciplinato dall'articolo 24 che stabilisce l'alienazione o la razionalizzazione mediante fusione o soppressione, o anche mediante messa in liquidazione o cessione, delle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle Amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore dello stesso in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, o che ricadono in una delle ipotesi previste dall'articolo 20 (razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche) e cioè società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da Enti pubblici strumentali, partecipazioni in società che nel triennio 2013-2015 abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro¹⁰, partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, necessità di contenimento dei costi di funzionamento, necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4. La ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in

¹⁰ Ai fini dell'applicazione del criterio, il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a euro 500 mila per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione.

vigore del presente decreto, con la specificazione di quelle che devono essere alienate, deve essere fatta, anche in caso di assenza di partecipazioni o di decisione di mantenimento senza interventi di razionalizzazione, con provvedimento motivato entro il 30 settembre 2017. L'eventuale alienazione deve avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione e deve essere effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. Solo in casi eccezionali può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente.

Il provvedimento di ricognizione deve essere inviato alla sezione della Corte dei conti competente, nonché alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione del presente decreto individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'operazione di cui si è detto sopra riveste carattere straordinario e costituisce la base per una razionalizzazione periodica. In particolare, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche è disciplinata dall'articolo 20, che, fermo quanto previsto dall'articolo 24 (revisione straordinaria), stabilisce che le Amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, laddove rilevino partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da Enti pubblici strumentali, partecipazioni in società che nel triennio precedente¹¹ abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro, partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, necessità di contenimento dei costi di funzionamento, necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4. I piani di razionalizzazione devono essere corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e

¹¹ Ai fini dell'applicazione del criterio, il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a euro 500 mila per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione.

tempi di attuazione. I provvedimenti devono essere adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e trasmessi e resi disponibili alla struttura individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e alla Sezione di controllo della Corte dei conti competente. Anche le Amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione devono effettuare la comunicazione. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, le pubbliche Amministrazioni devono approvare una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la devono trasmettere alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione del decreto n. 175 individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e alla Sezione di controllo della Corte dei conti competente. Sono previsti meccanismi sanzionatori, infatti la mancata adozione degli atti da parte degli Enti locali¹² comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Contenuti dell'attività istruttoria afferente la verifica della revisione straordinaria di cui all'art. 24 e rispetto della tempistica da parte degli enti.

Il monitoraggio condotto dalla Sezione regionale di controllo del Friuli Venezia Giulia diretto a verificare l'adempimento previsto dall'articolo 24 (revisione straordinaria) del decreto legislativo n. 175 del 2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) ha interessato i 216 Comuni, le 4 Province e le 18 Unioni Territoriali Intercomunali (Uti) presenti in regione, per un totale di 238 Enti locali.

La ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, con la specificazione di quelle che devono essere alienate, avrebbe dovuto essere fatta, anche in caso di assenza di partecipazioni o di decisione di mantenimento senza interventi di razionalizzazione, entro il 30 settembre 2017.

Da un controllo effettuato nel mese di novembre 2017 è risultato che dei 238 Enti locali, 57 Comuni e 11 Unioni Territoriali Intercomunali non avevano inviato il provvedimento. A questi 68 Enti è stata inoltrata richiesta scritta di chiarimenti. Le richieste sono state positivamente accolte da tutti i 57 Comuni. Per quanto riguarda le Uti, solamente l'Uti del Noncello non ha risposto. L'Uti del Torre ha chiesto una breve dilazione temporale per la

¹² Col termine Enti locali si intendono gli Enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18.8.2000, n. 267, e quindi Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate e Unioni di Comuni.

necessità di un approfondimento, ma non ha mai fatto pervenire alcun provvedimento, mentre l'Uti Collio-Alto Isonzo e l'Uti Tagliamento si sono limitate ad inviare una lettera in cui hanno dichiarato di non possedere alcuna partecipazione.

Sono dunque pervenuti complessivamente 234 provvedimenti su 238 attesi. Di questi 234 provvedimenti, 40 hanno data successiva al 30 settembre 2017, precisamente 31 sono di ottobre e 9 di novembre.

Con riferimento ai 234 Enti, 14 hanno effettuato l'invio del provvedimento nel mese di settembre, 144 nel mese di ottobre, 75 nel mese di novembre ed 1 nel mese di dicembre.

I Comuni hanno tutti fatto pervenire una delibera di Consiglio comunale. La Provincia di Gorizia, la Provincia di Pordenone e la Provincia di Trieste hanno invece fatto pervenire un decreto del Commissario liquidatore, dal momento che con legge regionale n. 26 del 12 dicembre 2014 (riordino del sistema Regione – Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia e ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative) sono state poste in liquidazione. La Provincia di Udine invece, che permarrà in carica fino alla scadenza naturale del corrente mandato amministrativo prevista per il 22.4.2018, ha inoltrato una delibera di Giunta provinciale. Le Unioni Territoriali Intercomunali, che sono Enti locali dotati di personalità giuridica aventi natura di unioni di Comuni, istituiti dalla legge regionale n. 26 per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale, hanno invece adottato una delibera dell'Assemblea dei Sindaci.

Confronto con i due monitoraggi precedenti

Il monitoraggio di cui si è appena detto è il terzo condotto dalla Sezione regionale di controllo, successivamente al controllo che ha originato la delibera 346/2010 di cui si è detto in precedenza.

Un primo monitoraggio, recepito con delibera della Sezione n. 31 del 16.4.2012, era stato effettuato al fine di verificare l'attuazione dell'articolo 3, comma 27 e seguenti della legge n. 244 del 24.12.2007. Ad inizio anno 2016 era stato inoltre portato a termine un secondo monitoraggio diretto a verificare l'attuazione del comma 612 e seguenti della legge 190 del 2014. Con riferimento a questi due monitoraggi l'ambito soggettivo era stato riferito ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane.

E' opportuno precisare che, come già avvenuto in occasione dei monitoraggi precedenti, la Sezione di controllo ha effettuato nel mese di novembre 2017 una verifica di quanto riportato dagli Enti in termini di partecipazioni societarie con le risultanze del Registro delle imprese. Purtroppo tale controllo non ha potuto, come sempre, interessare le società cooperative, dei cui soci il Registro delle imprese non riporta l'elenco.

Si riporta una tabella che mette in evidenza il numero di società partecipate dagli Enti locali, rilevate in occasione dei tre monitoraggi effettuati dalla Sezione di controllo.

Numero di società partecipate

SOCIETA'	monitoraggio articolo 3, comma 27, legge 244 del 2007 - società partecipate a inizio anno 2012			monitoraggio comma 612, legge 190 del 2014 - società partecipate a inizio anno 2016			monitoraggio articolo 24, decreto legislativo n. 175 del 2016 - società partecipate a fine anno 2017		
	n. società	di cui in liquidazione	n. società escluse quelle in liquidazione	n. società	di cui in liquidazione	n. società escluse quelle in liquidazione	n. società	di cui in liquidazione	n. società escluse quelle in liquidazione
SOCIETA' PER AZIONI	47	2	45	42	5	37	29	5	24
SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	29	7	22	21	5	16	22	5	17
SOCIETA' CONSORTILI	26	5	21	25	8	17	20	8	12
SOCIETA' COOPERATIVE	33	1	32	36	4	32	27	1	26
TOTALI	135	15	120	124	22	102	98	19	79

Fonte: dati desunti dai provvedimenti inviati dagli Enti locali per previsione di legge. Dati elaborati dalla Sezione.

Ricordato che al 31.12.2007 le società partecipate dagli enti locali erano 150, le stesse si sono ridotte a 135 alla data del primo monitoraggio. Gli esiti dei monitoraggi attestano dunque che si passa da un numero di società pari a 135 (120, se si tralasciano le società in liquidazione) a inizio anno 2012 ad un numero di società pari a 98 (79, se si tralasciano le società in liquidazione) a fine anno 2017, con una variazione di segno negativo pari a - 27,41% (- 34,17%, se si tralasciano le società in liquidazione) corrispondente a ben 37 società (41 società, se si tralasciano le società in liquidazione).

Con riferimento alle 98 società partecipate a fine anno 2017, ben 19, e quindi quasi un quinto del totale, sono interessate da un procedimento di liquidazione. I procedimenti di liquidazione sono in essere dal 2006 per 1 società, dal 2009 per 2 società, dal 2010 per 2

società, dal 2013 per 5 società, dal 2015 per 4 società, dal 2016 per 1 società e dal 2017 per 4 società.

Le 79 società non interessate da un procedimento di liquidazione operano principalmente nei settori turismo (26,58%), acqua, energia, gas e rifiuti (24,05%) ed economia, commercio, industria e artigianato (24,05%). Seguono i settori sanità (7,59%), trasporti (6,33%), viabilità (5,06%), attività finanziaria (2,53%), amministrazione generale (1,27%), cultura (1,27%), telecomunicazioni (1,27%).

Il settore turismo interessa principalmente le società cooperative (71,43%) e le società consortili (19,05%), mentre il settore acqua, energia, gas e rifiuti le società per azioni (52,63%) e le società a responsabilità limitata (36,84%). Il settore economia, commercio, industria e artigianato è appannaggio sia delle società consortili (36,84%), che delle società cooperative (31,58%), che delle società per azioni (26,32%).

Se invece si considera la questione dal punto di vista del numero di partecipazioni, si delinea il quadro di cui alla tabella che segue.

Numero di partecipazioni rilevate in occasione dei tre monitoraggi

SOCIETA'	n. partecipazioni monitoraggio comma 27, articolo 3, legge 244 del 2007 (1° monitoraggio)	n. partecipazioni monitoraggio comma 612, legge 190 del 2014 (2° monitoraggio)	n. partecipazioni monitoraggio decreto legislativo n. 175 del 2016 (3° monitoraggio)
SOCIETA' PER AZIONI	558	453	399
SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	163	90	123
SOCIETA' CONSORTILI	146	141	105
SOCIETA' COOPERATIVE	94	99	82
TOTALI	961	783	709

Fonte: dati desunti dai provvedimenti inviati dagli Enti locali per previsione di legge. Dati elaborati dalla Sezione.

Dunque il numero di partecipazioni è passato da 961 (primo monitoraggio) a 709 (terzo monitoraggio), con una variazione pari a - 26,22% e corrispondente a ben 252 unità. Tale consistente variazione di segno negativo è stata determinata principalmente dalla variazione di segno negativo registrata tra il primo ed il secondo monitoraggio (- 18,52%, pari a - 178 unità). Più contenuta la variazione intervenuta tra il secondo ed il terzo monitoraggio (- 9,45%, pari a - 74 unità).

Per quanto riguarda il contenuto dei provvedimenti inviati dagli Enti in occasione del terzo monitoraggio, si può affermare che le disposizioni del decreto legislativo n. 175 del 2016, che verranno chiaramente esposte nei paragrafi che seguono, sono state recepite. L'attività posta in essere dagli enti si è cioè rivelata più coerente che in passato con le previsioni di legge. In genere non si è verificato quell'adempimento meramente tautologico che la Sezione aveva stigmatizzato nelle sue precedenti delibere e in particolare in quella n. 31 del 2012.

L'analisi come richiesta dal decreto legislativo è stata effettuata in maniera con riferimento a quasi tutte le partecipazioni detenute.

Al fine di favorire il corretto adempimento da parte degli Enti territoriali, per i quali sono competenti le Sezioni regionali di controllo, delle disposizioni di cui all'articolo 24, la Sezione delle autonomie ha emanato la deliberazione n. 19 del 2017 (linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni) alla quale ha annesso un modello standard dell'atto di ricognizione¹³, al fine di agevolare anche la compilazione dell'applicativo Partecipazioni¹⁴. Tale modello è stato inviato alla Sezione di controllo da poco più della metà degli Enti.

Risultati della revisione straordinaria

La tabella che segue evidenzia le decisioni prese dagli Enti con riferimento alle 709 partecipazioni possedute, così come dedotte dalla lettura dei provvedimenti inviati.

¹³ Tale modello si compone di scheda anagrafica dell'Ente, tabelle di ricognizione delle società partecipate (dirette e indirette), grafico delle relazioni tra partecipazioni, quesiti diretti a verificare i requisiti previsti dal testo unico agli articoli 4 e 26 (altre disposizioni transitorie), quesiti diretti a verificare le condizioni previste dall'articolo 20, motivazione del mantenimento senza interventi di razionalizzazione e motivazione, modalità di attuazione, tempi stimati e stima dei risparmi attesi delle azioni di razionalizzazione (contenimento costi, cessione/alienazione quote, liquidazione, fusione/incorporazione).

¹⁴ In relazione al protocollo d'intesa del 25 maggio 2016 sottoscritto tra il Presidente della Corte dei conti ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la rilevazione dei dati sugli organismi partecipati dalle Amministrazioni pubbliche è stata unificata. Pertanto, dall'esercizio 2015, le informazioni sono acquisite mediante l'applicativo Partecipazioni accessibile dal portale Tesoro.

Mantenimento e dismissione

SOCIETA'	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	incidenza % mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione	incidenza % dismissione
SOCIETA' PER AZIONI	399	329	82,46%	70	17,54%
SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	123	94	76,42%	29	23,58%
SOCIETA' CONSORTILI	105	47	44,76%	58	55,24%
SOCIETA' COOPERATIVE	82	39	47,56%	43	52,44%
TOTALI	709	509	71,79%	200	28,21%

Fonte: dati desunti dai provvedimenti inviati dagli Enti locali per previsione di legge. Dati elaborati dalla Sezione.

La gran parte delle partecipazioni a fine anno 2017 afferisce alle società per azioni (399 su 709, 56,28% del totale). Seguono le società a responsabilità limitata (123 su 709, 17,35% del totale), le società consortili (105 su 709, 14,81% del totale) e, infine, le società cooperative (82 su 709, 11,57% del totale).

Complessivamente gli Enti hanno deciso di mantenere il 71,79% delle partecipazioni possedute, per un totale di 509 partecipazioni.

La decisione di dismettere ha invece riguardato il 28,21% delle partecipazioni, per complessive 200 partecipazioni. Di queste 200 partecipazioni, ben 127 (63,50%) afferiscono a società in liquidazione o a partecipazioni per le quali era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti.

La decisione di mantenere si attesta su valori più alti (82,46%) con riferimento alle società per azioni, con 329 partecipazioni su 399 complessive. Delle 70 partecipazioni che gli Enti hanno deciso di dismettere, ben 53 riguardano partecipazioni in società in liquidazione o partecipazioni per le quali si era già decisa la dismissione con provvedimenti precedenti. Per le restanti 17 la dismissione è stata decisa in quanto la partecipazione risultava non strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali o in quanto afferente a Province in liquidazione.

Seguono le società a responsabilità limitata (76,42%) con 94 partecipazioni su 123 complessive. Delle 29 partecipazioni che gli Enti hanno deciso di dismettere, 17 riguardano

partecipazioni in società in liquidazione o partecipazioni per le quali si era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti. Per le restanti 12 la motivazione che ha portato alla volontà di dismettere è stata presa in quanto la partecipazione non era strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali.

Decisamente più basse le incidenze di mantenimento in corrispondenza delle società consortili (44,76%, 47 partecipazioni su 105 complessive) e delle società cooperative (47,56%, 39 partecipazioni su 82 complessive).

Per le società consortili la percentuale di mantenimento (44,76%) è inferiore a quella di dismissione (55,24%) principalmente per l'elevato numero di partecipazioni in società in liquidazione. Da sottolineare che con riferimento alle 47 partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento, ben 43 (91%) non sono, come ben evidenziato dagli Enti partecipanti, in possesso dei requisiti previsti dal testo unico. In particolare si riscontra in questi casi un numero di amministratori, quasi sempre senza compenso, superiore al numero di dipendenti, motivato dalla necessità di garantire la rappresentatività degli interessi locali, e un fatturato medio nell'ultimo triennio inferiore a euro 500 mila. Nella gran parte dei casi gli Enti hanno deciso di mantenere la partecipazione proponendo di verificare la possibilità di trasformazione in una forma associativa diversa da quella societaria. Con riferimento invece alle 58 partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione, ben 50 riguardano società in liquidazione o partecipazioni per le quali era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti. Per le restanti 8 partecipazioni ciò che ha determinato la volontà di dismettere è stato quasi sempre un numero di amministratori superiore al numero di dipendenti e un fatturato medio non superiore a euro 500 mila.

Anche per le società cooperative si evidenzia che con riferimento alle 39 partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento, ben 28 (71%) non sono, come ben evidenziato dagli Enti partecipanti, in possesso di tutti i requisiti previsti dal testo unico. Anche in questo caso si riscontra un numero di amministratori, quasi sempre senza compenso, superiore al numero di dipendenti, in modo da garantire la rappresentatività degli interessi locali, e un fatturato medio nell'ultimo triennio inferiore a euro 500 mila. Le società interessate sono principalmente alberghi diffusi e gli Enti hanno deciso di mantenere la partecipazione in modo da non perdere il contributo regionale, proponendo però di valutare con la Regione la possibilità di costituire una holding di coordinamento degli alberghi diffusi in modo da

raggiungere il livello di fatturato richiesto. Con riferimento invece alle 43 partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione, solamente 7 afferiscono a società in liquidazione o sono già state decise con provvedimenti precedenti. Per le restanti 36 partecipazioni, la decisione di dismettere è stata determinata quasi sempre dal fatturato medio non superiore a euro 500 mila e in quanto non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali.

Solamente 3 Enti (1% del totale) hanno evidenziato le società partecipate indirettamente ed ha espresso anche con riferimento a queste una decisione in merito al mantenimento o alla dismissione verificando i requisiti richiesti dal testo unico.

Nelle quattro tabelle che seguono vengono evidenziate le partecipazioni in società per azioni, società a responsabilità limitata, società consortili e società cooperative rilevate in occasione dei tre monitoraggi unitamente alle decisioni prese dagli Enti nel terzo monitoraggio.

Società per azioni

SOCIETA' PER AZIONI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione
1	A & T 2000 SPA	organizzazione della gestione, della raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani		41	37	4
	ACQUE DEL BASSO LIVENZA SPA	raccolta, trattamento e fornitura di acqua - acquedotto	cancellata in data 11.12.2014 per fusione mediante costituzione di nuova società (LIVENZA TAGLIAMENTO ACQUE SPA)			
	ACQUE DEL BASSO LIVENZA PATRIMONIO SPA	gestione e amministrazione del patrimonio immobiliare, delle reti, degli impianti	cancellata in data 17.1.2017 per fusione mediante incorporazione in LIVENZA TAGLIAMENTO ACQUE SPA			
2	ACQUEDOTTO DEL CARSO SPA	distribuzione acqua potabile		3	3	

3	ACQUEDOTTO POIANA SPA	captazione, trattamento e distribuzione acqua potabile		12	12	
4	AGENZIA PER LA MOBILITA' TERRITORIALE SPA - AMT SPA	gestione parcheggi	liquidazione da <u>1.2.2013</u>	6		6
5	AMBIENTE SERVIZI SPA	raccolta di rifiuti solidi non pericolosi		23	23	
	AMGA AZIENDA MULTISERVIZI SPA	gas, illuminazione pubblica, semafori	cancellata in data 30.6.2014 per fusione mediante incorporazione in HERA SPA			
6	ASCO HOLDING SPA	gas		3	3	
7	ATAP SPA	trasporto su strada		19	8	11
8	AUTOSERVIZI FVG SPA - SAF	trasporto su strada		1	1	
9	AZIENDA PROVINCIALE TRASPORTI SPA	trasporto pubblico		1		1
	BIC INCUBATORI FVG SPA	promozione nascita e sviluppo imprese				
	BLUENERGY GROUP SPA	gas				
10	CAFC SPA	acqua		127	126	1
	CAIBT PATRIMONIO SPA	gestione e amministrazione patrimonio immobiliare, reti, impianti	cancellata in data 17.1.2017 per fusione mediante incorporazione in altra società			
	CAIBT SPA	acqua	cancellata in data 11.12.2014 per fusione mediante costituzione di nuova società (LIVENZA TAGLIAMENT O ACQUE SPA)			
	CARNIACQUE SPA	acqua, fogne	cancellata in data 28.12.2016 per fusione mediante incorporazione in CAFC SPA			
	CONSORZIO AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	ammodernamento , potenziamento, gestione aeroporto	cancellata in data 23.12.2013			

	CONSORZIO DEPURAZIONE LAGUNA SPA	depurazione acque	cancellata in data 30.11.2010 per fusione mediante incorporazione in CAFC SPA			
	CSR BASSA FRIULANA SPA	rifiuti solidi urbani	cancellata in data 1.9.2011 per fusione mediante incorporazione in NET SPA			
1 1	ESATTO SPA	formazione e invio ici, tarsu, ...		1	1	
1 2	EXE SPA	trattamento e smaltimento rifiuti	<u>in liquidazione dal 31.8.2017</u>	1		1
1 3	FARMACIE COMUNALI FVG SPA	farmacia di Porcia		4	4	
1 4	FIERA TRIESTE SPA	organizzazione e gestione di manifestazioni fieristiche	<u>liquidazione da 30.9.2010</u>	2		2
1 5	GEA GESTIONI ECOLOGICHE E AMBIENTALI SPA - GEA SPA	rifiuti, pulizia strade		17	7	10
	GENERALI SPA		è società quotata			
	GESTIONE IMMOBILI FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	gestione immobili e patrimonio Regione	cancellata in data 12.1.2017			
1 6	GESTIONE SERVIZI MOBILITA' SPA	aree sosta, parcheggi		5	5	
1 7	GIT GRADO IMPIANTI TURISTICI SPA	gestione strutture balneari		1	1	
	HERA SPA	multiutility operante nei settori ambiente, energia e idrico	nasce nel 2002 e rappresenta la prima esperienza nazionale di aggregazione di aziende municipalizzate - è società quotata in Borsa			
1 8	HYDROGEA SPA	servizio idrico integrato	costituita in data 22.12.2010	20	20	
1 9	INTERPORTO CENTRO INGROSSO DI PORDENONE SPA	gestione di centri di movimentazione merci		2	1	1

20	INTERPORTO CERVIGNANO DEL FRIULI SPA	gestione di centri di movimentazione merci		1	1	
21	INTERPORTO DI TRIESTE SPA	gestione autoporto di Ferneti, del piazzale operativo, banchine di visita doganale	prima del 11.6.2015 la denominazione era TERMINAL INTERMODALE DI TRIESTE-FERNETTI SPA	3	2	1
	INTESA SAN PAOLO SPA	banca				
22	IRIS ISONTINA RETI INTEGRATE E SERVIZI SPA	attività delle holding impegnate nell'attività gestionale	<u>liquidazione da 31.1.2015</u>	25		25
23	LIVENZA TAGLIAMENTO ACQUE SPA	produzione, costruzione e gestione degli impianti e reti di adduzione dell'acqua potabile	costituita in data 11.12.2014 per fusione tra Caibt Spa e Acque del Basso Livenza Spa	13	12	1
	MARINA DI MONFALCONE TERME ROMANE SPA	lavori di completamento di edifici	cancellata in data 1.4.2015			
24	NET SPA	igiene urbana e ambiente		57	57	
25	PORDENONE FIERE SPA	esposizioni merceologiche		3	1	2
	PRAMOLLO SPA	promozione, costruzione, ..., di qualsiasi impianto nel settore turistico	cancellata in data 24.9.2009			
26	SISTEMA SOSTA E MOBILITA' SPA	gestione parcheggio		3	3	
	SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE - SAAV	gestione e esercizio autostrade				
	SOCIETA' PER L'AUTOSTRADA DI "ALEMAGNA" SPA	promozione, costruzione, esercizio autostrada Ve-Monaco	cancellata in data 16.5.2014			
27	STAZIONI DOGANALI AUTOPORTUALI GORIZIA SPA	magazzini di custodia e deposito per conto terzi		1	0	1
28	STU MAKO' SPA	trasformazione e realizzazione di aree urbane e	<u>in liquidazione dal 14.3.2016</u>	2	0	2

		viabilità				
	TARVISIO 2000 SPA	interventi di valorizzazione, riqualificazione e ristrutturazione di aree urbane	cancellata in data 20.1.2016			
	TISANA SHARIF SPA	locazione di immobili propri	dal 6.12.2016 la denominazione è TISANA SHARIF SAS			
29	UDINE E GORIZIA FIERE SPA	organizzazione di fiere e convegni		2	1	1
	UDINE SERVIZI SPA	gestione della partecipazione in un'impresa di produzione	cancellata in data 13.12.2013			
TOTALE				399	329	70
incidenza percentuale					82,46%	17,54%

Fonte: dati desunti dai provvedimenti inviati dagli Enti locali per previsione di legge. Dati elaborati dalla Sezione.

Società a responsabilità limitata

	SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione
	ACEGAS APS HOLDING SRL	acquisizione, detenzione e gestione di partecipazioni	cancellata in data 18.12.2012 per fusione mediante incorporazione in HERA SPA			
	ACQUE MINERALI ALPE ADRIA FONTE DI MUSI SRL	sfruttamento e commercializzazione e acque minerali	cancellata in data 31.12.2014			
	AJARNET SRL	studio e ricerca tecnologie telematiche	trasformata da spa a srl in data 8.6.2010 - cancellata in data 4.12.2013			
1	ALBERGO DIFFUSO FORESTA DI TARVISIO SRL	albergo diffuso		1	1	

2	AMT TRASPORTI SRL	trasporto e mobilità	<u>liquidazione</u> da 1.1.2013	6		6
3	AUSA MULTISERVIZI SRL	gas metano		1		1
4	AUSA SERVIZI SALUTE SRL	farmacia		1	1	
5	CENTRO MEDICO UNIVERSITA' CASTRENSE SRL	poliambulatorio medico		1		1
	ENERGYMONT SRL	manutenzione, gestione e controllo di impianti di produzione di energia idroelettrica	cancellata in data 20.12.2011			
6	ESCO MONTAGNA FVG SRL	energia	variazione di forma giuridica a far data dal 22.8.2016 (da spa a srl)	31	17	14
7	FARMACIA COMUNALE DI AZZANO DECIMO SRL	attività di farmacia		1	1	
8	FARMACIA COMUNALE DI TAVAGNACCO SRL	farmacia		1	1	
	FRIULENERGIE SRL	produzione e vendita di energia generata da fonti rinnovabili	prima del 5.8.2008 la denominazion e era CAFC ENERGIA SRL - cancellata in data 23.12.2013 per fusione in CAFC SPA			
9	IRISACQUA SRL	risorse idriche		25	25	
10	ISONTINA AMBIENTE SRL	rifiuti solidi non pericolosi	costituita in data 27.12.2010	28	28	
11	LA TISANA POWER SRL	produzione di energia elettrica	<u>liquidazione</u> da 30.10.2013	1		1
12	LIVENZA SERVIZI MOBILITA' SRL	gestione aree di sosta, realizzazione parcheggi		1	1	
	MISTRAL FVG SRL	raccolta, trasporto residui solidi e liquidi				

1 3	MTF SRL	raccolta, smaltimento, trattamento, recupero, riciclaggio di rifiuti		1	1	
1 4	MULTISERVIZI AZZANESE S.U. A R.L.	gas	<u>liquidazione da 4.11.2013</u>	1		1
	PARCO ARCHEOLOGIC O DEI CASTELLI SRL	recupero beni archeologici locali	cancellata in data 21.1.2014			
	PERL'A SRL	ciclo integrato rifiuti	cancellata in data 16.1.2012			
1 5	POLDO SRL	ricerca sorgenti di acqua minerale e sfruttamento	<u>liquidazione da 29.12.2006</u>	1		1
1 6	PROMOGOLF ALPE ADRIA SRL	gestione campi da golf e promozione turistica	<u>liquidazione da 26.5.2009</u>	1		1
1 7	RESIDENCE STATI UNITI D'AMERICA SRL	gestione servizi pubblici di casa di riposo per anziani		1		1
1 8	SERVIZI E PARCHEGGI LIGNANO SRL	gestione della sosta		1	1	
	SERVIZIO AZIENDE AGRICOLE SPERIMENTALI E DIMOSTRATIVE SRL - SAASD SRL	ricerca, sperimentazione e attività dimostrativa nel settore agroambientale	cancellata in data 20.3.2013			
	SISTEMA AMBIENTE RETI SRL	gestione integrata risorse idriche	cancellata in data 23.12.2014			
1 9	SISTEMA AMBIENTE SRL	gestione acquedotto		16	15	1
	SOCIETA' PER LA GESTIONE IMPIANTO ALTO TAGLIAMENTO SRL	gestione impianto di depurazione	cancellata in data 6.6.2011			
2 0	TCD TRIESTECITTA' DIGITALE SRL	progettazione, realizzazione, sviluppo sito portale telematico della città di Trieste		1		1

2 1	UCIT SRL	controlli diretti ad accertare l'effettivo stato di manutenzione ed esercizio degli impianti termici degli edifici ...		1	1	
2 2	UDINE MERCATI SRL	gestioni di mercati all'ingrosso	variazione di forma giuridica dal 15.2.2016 (da spa a srl)	1	1	
TOTALE				123	94	29
incidenza percentuale					76,42%	23,58%

Fonte: dati desunti dai provvedimenti inviati dagli Enti locali per previsione di legge. Dati elaborati dalla Sezione.

Società consortili

	SOCIETA' CONSORTILI	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione
1	AEROPORTO AMEDEO DUCA D'AOSTA DI GORIZIA SOC. CONS. PER AZIONI	gestione parziale aeroporto	variazione di forma giuridica a decorrere dal 31.12.2013 (da spa a soc. cons. per azioni)	3		3
2	AGENZIA PER LO SVILUPPO DEL DISTRETTO INDUSTRIALE DEL COLTELLO SOC. CONS. A R. L.	tutela e promozione prodotti e marchi del distretto del coltello	<u>liquidazione da 10.12.2015</u>	9		9
	ARENCO CONSORZIO PER LO SVILUPPO TURISTICO DELLE VALLI DEL NATISONE E CIVIDALE SOC. CONS. A R. L.	promozione settore turistico	cancellata in data 31.12.2012			

3	CARNIA WELCOME SOC. CONS. A R. L.	servizi di consulenza, coordinamento e promozione nel settore turistico	<u>in liquidazione dal 5.7.2017</u>	2		2
	CLUSTER AGRO- ALIMENTARE FVG SOC. CONS. A R. L.	attività di promozione tramite vari progetti dello sviluppo della comunità distrettuale intesa come attività di servizi alle imprese	prima del 3.8.2017 la denominazione era PARCO AGRO- ALIMENTARE DI SAN DANIELE SOC. CONS. A R. L.			
	CLUSTER ARREDO E SISTEMA CASA SRL CONSORTILE	attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo- gestionale e pianificazione aziendale a supporto dei processi innovativi delle imprese, dei cluster, dei distretti, ...	prima del 5.10.2016 la denominazione era AGENZIA PER LO SVILUPPO DEI DISTRETTI INDUSTRIALI E CLUSTER SRL CONSORTILE			
4	COLLIO SERVICE SRL	promozione avvio di nuove iniziative economiche e valorizzazione delle risorse umane e materiali dei territori montani della Comunità montana del Collio stimolando la collaborazione tra eell e imprenditoria privata	<u>liquidazione da 30.12.2013</u>	7		7
	COMET SOC. CONS. A R. L.	promozione dello sviluppo della comunità distrettuale intesa come attività di servizi alle imprese	prima del 16.4.2009 la denominazione era CO.MEC DISTRETTO DELLA COMPONENTISTI CA E DELLA MECCANICA SOC. CONS. A R. L.			

5	CONSORZIO DI PROMOZIONE TURISTICA DEL TARVISIANO, DI SELLA NEVEA E DEL PASSO PRAMOLLO SOC. CONS. A R. L.	realizzazione di iniziative promozionali pubblicitarie e di valorizzazione delle strutture commerciali e ricettive del tarvisiano e di Sella Nevea		5	2	3
6	CONSORZIO SERVIZI TURISTICI ALTO FRIULI SOC. CONS. A R. L.	promozione turistica	cosetur - <u>liquidazione da 3.3.2009</u>	13		13
	CONSORZIO SERVIZI TURISTICI DELLA CARNIA CENTRALE	promozione e organizzazione di iniziative tese a valorizzare le località nelle componenti culturali, turistiche e economiche	cancellata in data 26.11.2012			
7	CONSORZIO SERVIZI TURISTICI FORNI DI SOPRA SOC. CONS. A R. L.	gestione impianti, strutture e infrastrutture turistiche	<u>liquidazione da 18.8.2015</u>	1		1
8	DISTRETTO DEL MOBILE LIVENZA SOC. CONS. A R. L.	organizzazione di servizi volti allo sviluppo e all'innovazione delle imprese in armonia con le linee di politica industriale della regione FVG	<u>liquidazione da 27.2.2015</u>	11		11
9	DITEDI DISTRETTO INDUSTRIALE DELLE TECNOLOGIE DIGITALI SOC. CONS. A R. L.	gestione, coordinamento e promozione delle attività del distretto delle tecnologie digitali	costituita in data 12.2.2009	4	2	2
10	EUROLEADER SOC. CONS. A R. L.	favorire e sostenere lo sviluppo di attività economiche, culturali, sociali, turistiche		1	1	

1 1	FRIULI INNOVAZIONE, CENTRO DI RICERCA E DI TRASFERIMEN TO TECNOLOGICO SOC. CONS. A R. L.	favorire il trasferimento alle imprese delle conoscenze tecniche e scientifiche sviluppate all'interno dell'università e dei centri di ricerca collegati	costituita per trasformazione del consorzio in data 6.12.2012	3	3	
1 2	GRUPPO DI AZIONE LOCALE DEL CARSO SOC. CONS. A R. L.	promuovere lo sviluppo, il miglioramento e la valorizzazione delle risorse locali	costituita in data 7.8.2008	15	15	
	ISONTINA SVILUPPO SOC. CONS. A R. L.	promuovere e gestire iniziative per il rilancio industriale e occupazionale di Gorizia	cancellata in data 31.5.2016			
1 3	LEADER CONSULTING SOC. CONS. A R. L.	attività di aerofotogrammet ria e cartografia		2	1	1
1 4	LIGNANO SABBIADORO GESTIONI SPA	gestione di attività economiche e turistiche di interesse del territorio		4	1	3
1 5	MONTAGNA LEADER SOC. CONS. A R. L.	disbrigo pratiche amministrative di stesura, attuazione e sviluppo di programmi di sostegno economico finanziati dalla unione europea		3	3	
1 6	OPEN LEADER SOC. CONS. A R. L.	promozione di attività nei settori agricolo, agrituristico, turistico, artigianale di servizi e delle attività produttive in genere		17	17	
	PIANCAVALLO DOLOMITI FRIULANE SOC. CONS. A R. L.	servizi di organizzazione, coordinamento e promozione economico	cancellata in data 15.12.2016			

		turistici nel FVG				
17	POLO TECNOLOGICO DI PORDENONE SOC. CONS. PER AZIONI	organizzazione e promozione dell'attività di ricerca tecnologica		1		1
	PORTA DELLA CARNIA SOC. CONS. A R. L.	organizzazione di eventi e manifestazioni di rilevanza turistica	cancellata il 3.2.2010			
18	RES TIPICA IN COMUNE SOC. CONS. A R. L.	sviluppo e gestione di servizi on line per conto dell'associazione della città del vino ed i Comuni aderenti	<u>liquidazione da 2.10.2009</u>	1		1
	SOCIETA' AGRICOLTURA SERVIZI SOC. CONS. A R. L. - SAS SOC. CONS. A R. L.	assistenza tecnica alle aziende viticole e olivicole	cancellata in data 29.11.2011			
19	TORRE NATISONE GAL SOC. CONS. A R. L.	promozione di attività nei settori agricolo, agrituristico, turistico		2	2	
20	TRIESTE COFFEE CLUSTER SRL	servizio per l'innovazione tecnologica, gestionale e organizzativa alle piccole e medie imprese del comparto del caffè	<u>liquidazione dal 28.4.2017</u>	1		1
TOTALE				105	47	58
incidenza percentuale					44,76%	55,24%

Fonte: dati desunti dai provvedimenti inviati dagli Enti locali per previsione di legge. Dati elaborati dalla Sezione.

Società cooperative

SOCIETA' COOPERATIVE		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione
1	ALBERGO DIFFUSO ALTOPIANO DI LAUCO SOC. COOP.	albergo diffuso		1		1
2	ALBERGO DIFFUSO CLAUZETTO	affittacamere, case vacanze	costituita in data 8.4.2015	1	1	
3	ALBERGO DIFFUSO COL GENTILE SOC. COOP.	albergo diffuso	costituita in data 26.9.2014	1	1	
4	ALBERGO DIFFUSO COMEGLIANS SOC. COOP. A R. L.	gestione case e appartamenti per vacanze		2	1	1
5	ALBERGO DIFFUSO LAGO DI BARCIS - DOLOMITI FRIULANE SOC. COOP.	albergo diffuso	costituita in data 9.12.2013	1	1	
	ALBERGO DIFFUSO PALUZZA SOC. COOP.	gestione case e appartamenti per vacanze	cancellata in data 15.4.2011			
6	ALBERGO DIFFUSO SAURIS SOC. COOP.	albergo diffuso		1	1	
7	ALBERGO DIFFUSO TOLMEZZO SOC. COOP. A R. L.	albergo diffuso	costituita in data 16.5.2014	1		1
8	ALBERGO DIFFUSO VAL D'INCAROJO SOC. COOP.	albergo diffuso		1	1	
9	ALBERGO DIFFUSO VALMEDUNA E VAL D'ARZINO SOC. COOP.	gestione albergo diffuso	prima del 29.4.2015 la denominazione era ALBERGO DIFFUSO VAL MEDUNA, VAL COSA E VAL D'ARZINO	4	3	1

			SOC. COOP.			
10	ALBERGO DIFFUSO VALCELLINA E VAL VAJONT SOC. COOP.	albergo diffuso		3	3	
11	ALBERGO DIFFUSO VALLI DEL NATISONE SOC. COOP.	albergo diffuso		3	3	
	BANCA DI CARNIA E GEMONESE CREDITO COOPERATIVO SOC. COOP.	raccolta risparmio e esercizio credito				
12	BANCA POPOLARE DI VICENZA SOC. COOP. PER AZIONI			1		1
13	BANCA POPOLARE ETICA SOC. COOP. PER AZIONI	raccolta del risparmio e esercizio del credito, servizio di collegamento tra imprese sociali		4	2	2
14	BORGO SOANDRI SOC. COOP. A R. L.	gestione mensa, servizio pulizie, albergo diffuso		1		1
	CANTINA DI RAUSCEDO SOC. COOP. AGRICOLA	raccolta di uva, trasformazione e commercializzazione e del vino prodotto				
	CASEIFICIO COOPERATIVO VAL DEGANO SOC. COOP. AGRICOLA	raccolta latte, trasformazione e vendita prodotti derivati	<u>liquidazione da 4.11.2010</u>			
15	CENTRO FORMAZIONE PROFESSIONAL E CIVIDALE SOC. COOP. SOCIALE	formazione professionale culturale	civiform	1	1	
16	CEREALICOLA VIERIS SOC. COOP. AGRICOLA	essiccazione, trasformazione o lavorazione di prodotti agricoli		1	1	

1 7	CIRCOLO AGRARIO FRIULANO SOC. COOP.	commercio all'ingrosso e al minuto di prodotti per l'agricoltura, la zootecnia, l'industria, l'artigianato, il commercio, ...		1		1
	CONSORZIO PRODOTTI DELLA MONTAGNA FVG SOC. COOP.	dal 26.3.2012 affitto ramo d'azienda propria				
1 8	COOPERATIVA AGRICOLTORI VALCANALE SOC. COOP. AGRICOLA	dal 12.10.2001 commercio al dettaglio di prodotti lattiero- caseari		3		3
1 9	COOPERATIVE RIUNITE DI ZIRACCO E REMANZACCO SOC. COOP. A R. L.	acquisto e vendita di generi alimentari, concimi, sementi		1		1
	CSS TEATRO STABILE DI INNOVAZIONE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA SOC. COOP.	cultura (teatro, danza, musica, ...)				
	ENOTECA DI BUTTRIO SOC. COOP. AGRICOLA	raccolta e vendita di prodotti vitivinicoli	cancellata in data 28.12.2015			
2 0	ENOTECA DI CORMONS SOC. COOP. AGRICOLA	conferimento e commercializzazioni e di prodotti della vinificazione dei soci, esposizione di vini tipici e pregiati dei soci, gestione punti vendita e ristorazione		1	1	
	FORNO RURALE COMUNALE DI REMANZACCO SOC. COOP.	confezione e commercio di tutti i prodotti della panetteria	cancellata in data 22.6.2016			
	LA BUONA TERRA SOC. COOP. A R. L.	attività agricola, raccolta e commercializzazioni e all'ingrosso di cereali e leguminose	cancellata in data 1.7.2014 per trasferimento in altra provincia			

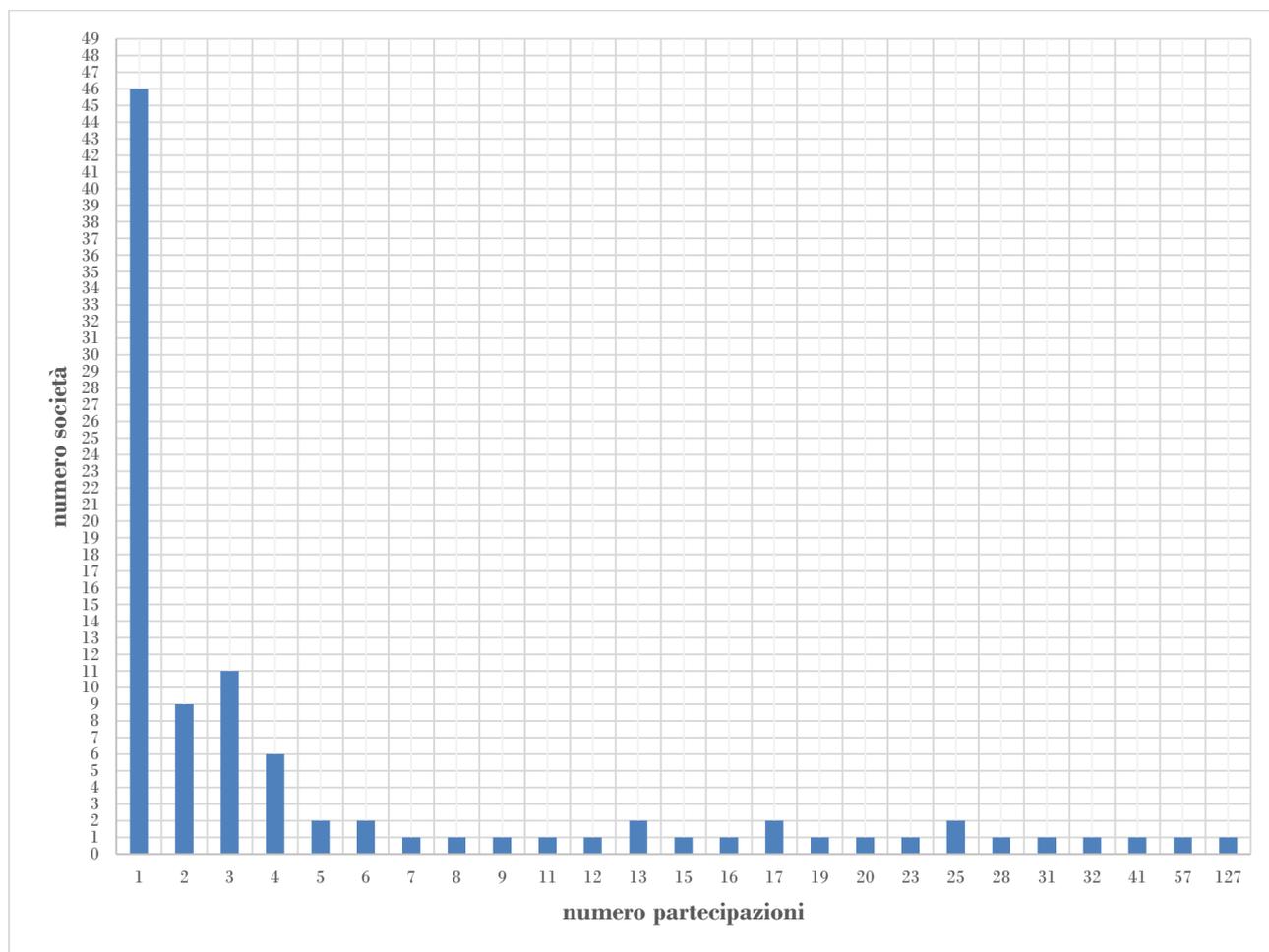
2 1	LAGUNA D'ORO SOC. COOP.	esercizio di albergo diffuso	costituita in data 12.4.2010 e <u>in liquidazione</u> <u>dal 11.12.2017</u>	1		1
2 2	LA MARMOTE ALBERGO DIFFUSO DI PALUZZA SOC. COOP.	albergo diffuso	costituita in data 1.7.2014	1		1
	LATTERIA SOCIALE DI CIVIDALE E VALLI DEL NATISONE SOC. COOP. AGRICOLA	produzione dei derivati del latte, formaggi, mediante raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci				
	LE ANGUANE SOC. COOP.	valorizzare le tradizioni montane del territorio montano e pedemontano	cancellata in data 17.1.2017			
2 3	LEGNO SERVIZI SOC. COOP.	fabbricazione di elementi del legno per l'edilizia		32	5	27
	PANCOOP SOC. COOP. DI COMUNITA'	affitto di azienda propria	prima del 25.8.2016 la denominazione era PANIFICIO COOPERATIV O ALTO BUT SOC. COOP. A R. L.			
	PROMO CORMONS COLLIO SOC. COOP. A R. L.	promozione del territorio	cancellata in data 22.11.2010			
2 4	SECAB SOC. COOP.	energia elettrica		8	8	
	SISTEMA AGRIEXPORT FRIULI ITALIA SOC. COOP.	favorire la presenza all'estero dei prodotti agroalimentari tipici	cancellata in data 21.1.2016			
2 5	SOCIETA' COOPERATIVA IDROELETTRIC A DI FORNI DI SOPRA SOC. COOP. A R. L.	produzione e vendita di energia elettrica per forza motrice e illuminazione		1	1	
	STALLA SOCIALE DI CAVAZZO CARNICO SOC. COOP. A R. L.	produzione agricola, gestione di stalle e allevamento				
2 6	VAL DEGANO TURISMO E	albergo diffuso		2	1	1

	SERVIZI SOC. COOP. A R. L.				
2 7	VETRINA DEL TERRITORIO SOC. COOP.	albergo diffuso		4	4
TOTALE				82	39
incidenza percentuale				47,56%	52,44%

Fonte: dati desunti dai provvedimenti inviati dagli Enti locali per previsione di legge. Dati elaborati dalla Sezione.

Il grafico che segue mette invece in evidenza come sono distribuite le 709 partecipazioni tra le 98 società partecipate.

Distribuzione del numero di società in base al numero di partecipazioni



Dunque, le società partecipate da un unico Ente sono ben 46 (su 98), mentre la società maggiormente partecipata conta ben 127 (su 709) partecipazioni.

In conclusione, pur tenendo conto che il maggiore dettaglio della lettera della legge (d.lgs. 175/2016) che da ultimo ha disciplinato l'attività di cognizione e di valutazione richiesta

agli enti ha favorito, rispetto agli esiti delle precedenti razionalizzazioni del fenomeno, una più agevole conformità a essa, gli esiti del monitoraggio attestano un sostanziale rispetto della normativa. Attestano anche che le deliberazioni assunte dagli enti ai fini della razionalizzazione prevista dal d.lgs.175/2016 non presentavano quel carattere meramente tautologico della lettera della legge che la Sezione aveva riscontrato nelle precedenti procedure di razionalizzazione e di dismissione.

6) Esiti dell'esame dei regolamenti comunali sul sistema dei controlli interni e della ricognizione operata sulla loro applicazione

Esame dei regolamenti sui controlli interni in vigore nel 2016.

La Sezione ha operato un esame dei regolamenti sui controlli interni dei Comuni della regione Friuli Venezia Giulia con popolazione superiore ai quindicimila abitanti. Si tratta degli enti di seguito indicati: il Comune di Trieste, il Comune di Udine, il Comune di Gorizia, il Comune di Pordenone, il Comune di Azzano Decimo, il Comune di Monfalcone, il Comune di Sacile, il Comune di Cordenons, il Comune di Codroipo, il Comune di Porcia e il Comune di San Vito al Tagliamento.

Preliminarmente occorre osservare che una prima analisi ha riguardato il rispetto dell'obbligo di pubblicazione sotto un duplice profilo: pubblicazione dei regolamenti che disciplinano i controlli interni; pubblicazione dei rapporti adottati sui risultati dei controlli svolti. A proposito del primo aspetto, si segnala che tutti i regolamenti sui controlli interni risultano pubblicati sul sito istituzionale degli enti in conformità alle disposizioni vigenti in materia di accessibilità e trasparenza delle informazioni di cui al d.lgs n. 33 del 2013. Per contro solo i regolamenti dei Comuni di Pordenone, Porcia e Sacile non prevedono la pubblicazione dei report relativi alle varie tipologie di controllo interno, nell'ambito e per le finalità della cosiddetta "accessibilità totale".

Con particolare riferimento alle disposizioni afferenti il controllo (successivo) di regolarità amministrativo contabile, i regolamenti prevedono che le relative attività siano pianificate con cadenza annuale o semestrale con atto del Segretario comunale, individuano i procedimenti da sottoporre a controllo e gli indicatori di regolarità amministrativa e precisano i sistemi di selezione da utilizzare (estrazione casuale), il procedimento di elaborazione dei reports e l'individuazione dei destinatari dei reports stessi. E' richiesta, inoltre, l'adozione del piano di controllo volto a determinare le tecniche di campionamento

da utilizzare e le modalità operative per l'esercizio del controllo medesimo. I regolamenti pongono l'attività di controllo successivo sotto la direzione del segretario che si avvale dell'apposita unità di lavoro. Per i Comuni di Codroipo, Gorizia e Porcia è prevista la possibilità di istituire uffici unici con altri enti locali.

A proposito del controllo preventivo di regolarità contabile è emerso che i provvedimenti esaminati rielaborano le disposizioni del TUEL alla luce dei profili organizzativi propri di ogni ente, prestando, in alcuni casi, particolare attenzione a non appesantire i tempi dei procedimenti. Sono enunciate le fasi del processo di controllo, i compiti e le conseguenti responsabilità degli attori coinvolti nel relativo procedimento. In particolare, nei Comuni di Codroipo, Pordenone e Porcia, i regolamenti, nel delineare i processi che governano il controllo preventivo, mettono in luce il ruolo di custode del buon andamento e dell'imparzialità dell'ente riconosciuto dall'ordinamento al segretario comunale (Corte dei conti, sez. terza Giur. Centrale d'Appello, sent. n. 40 del 18.1.2013).

Un'attenzione specifica è dedicata all'analisi della regolamentazione relativa al controllo di gestione. Dagli esiti dell'esame è emerso che la maggior parte degli enti si è adeguata, anche se con diversi gradi di dettaglio, ai principi del TUEL. Questi regolano il settore coinvolgendo l'Amministrazione nel suo complesso nel processo circolare della gestione che riguarda la programmazione, il monitoraggio, la rendicontazione dei risultati, lo scostamento dalla programmazione e l'individuazione di eventuali azioni correttive.

Alcuni regolamenti, come quelli dei Comuni di Pordenone, Porcia e Monfalcone, specificano in modo dettagliato ed esaustivo i percorsi e gli adempimenti rilevanti ai fini della corretta rilevazione e diffusione dei risultati della gestione mentre altri Comuni, tra cui Codroipo, Azzano Decimo, Udine, Gorizia e Trieste non definiscono o declinano in modo approssimativo e carente il procedimento del controllo di gestione. E' richiesta dunque una disciplina di maggiore dettaglio, funzionale alle esigenze conoscitive e alle inevitabili connessioni di funzioni tra i servizi coinvolti nel controllo, in ottemperanza ai principi che governano il controllo di gestione. Dall'istruttoria svolta è emerso anche che il Comune di San Vito al Tagliamento riferisce il controllo di gestione ai soli obiettivi prioritari perdendo di vista la globalità dell'azione amministrativa dell'ente. Inoltre, i regolamenti spesso risultano carenti nel definire la periodicità di svolgimento del controllo secondo le fasi di cui all'art. 197, c. 2, del TUEL.

I regolamenti, all'uopo, debbono anche associare gli strumenti programmatori, posti a presidio del controllo di gestione, al principio applicato sulla programmazione introdotto dal d.lgs. 118/2011. Nell'ambito del controllo di gestione assume rilevanza il Piano esecutivo della gestione (Peg) che individua tutti gli obiettivi di gestione definiti nel fondamentale Documento unico di programmazione (Dup) in termini di risultati attesi e li assegna ai singoli dirigenti responsabili. Il percorso della programmazione gestionale si chiude con l'adozione del referto sul controllo di gestione volto a valutare l'attività dell'ente e proporre le eventuali azioni correttive e con la sua trasmissione all'organo politico, all'OIV e ai dirigenti ai fini della valutazione dell'attività di gestione e del miglioramento continuo dell'organizzazione.

In generale risulta che la struttura operativa cui è assegnata l'attività del controllo di gestione, solitamente coincidente con il servizio "controlli interni", esplica la sua attività sotto la direzione del segretario comunale e in collaborazione con tutti i servizi dell'ente e, in particolar modo, con il Servizio finanziario.

Un fondamentale strumento innovativo di verifica dello stato di attuazione dei programmi contenuti nelle linee di indirizzo politico è rappresentato dal controllo strategico orientato a valutare la percorribilità delle scelte effettuate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo in termini di "verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, agli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, nonché della qualità dei servizi erogati alla collettività"¹⁵, e ad acquisire elementi utili per confermare o correggere le decisioni prese.

I regolamenti degli enti esaminati non risultano adeguati alla nuova disciplina della programmazione degli enti locali rappresentati dalle Linee programmatiche dal Documento unico di programmazione e dal Peg. E' opportuno che tutti i successivi procedimenti amministrativi, contabili e di controllo si uniformino armonicamente a tali documenti in funzione di strumento e presupposto dell'efficacia delle politiche pubbliche.

Come rappresentato a proposito della disciplina del controllo di gestione, le procedure del controllo strategico sono attentamente normate nei regolamenti dei Comuni di Pordenone, Monfalcone e Porcia.

Per la verifica del processo di attuazione degli obiettivi strategici, è opportuno che gli atti normativi si occupino delle competenze relative alla definizione degli indicatori di impatto

¹⁵ Art. 147 ter d.lgs. 267 del 2000 inserito dall'art. 3, c. 1, lett. D) d.l. 174 del 2012.

e dei relativi target intesi quali entità numeriche previsionali. Il processo a spirale del controllo strategico si conclude periodicamente con l'adozione di rapporti di sintesi dei risultati raggiunti per riaprirsi, subito dopo, con la ridefinizione e revisione degli obiettivi aggiornati e rivisti alla luce dei risultati evidenziati nei report. Nella maggior parte degli enti sono normati i contenuti, le periodicità e i sistemi di adozione e di approvazione dei suddetti rapporti, che costituiscono uno dei momenti culmine della programmazione comunale.

Le modalità e l'assetto organizzativo relativi alla disciplina del controllo sugli equilibri finanziari trova disciplina più o meno compiuta nei regolamenti dei controlli interni o nei regolamenti di contabilità degli enti. Il novellato art. 147-quinques del d.lgs n. 267 del 2000 è volto a garantire un costante controllo sugli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica mediante la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario. Anche a proposito del controllo degli equilibri finanziari, si segnala la persistenza generalizzata di una disciplina non adattata ai nuovi principi di salvaguardia degli equilibri introdotti dal percorso legislativo volto alla razionalizzazione e armonizzazione dei bilanci e alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Da una prima lettura dei regolamenti emerge la carenza di un'esauriente disciplina di coordinamento del ruolo del responsabile del servizio finanziario con quelli del Collegio dei revisori dei conti, del Sindaco, della Giunta e del Presidente del Consiglio comunale con particolare riferimento ai tempi e alle modalità di trasmissione della relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari. Tali difetti riguardano i regolamenti dei Comuni di Azzano Decimo, Codroipo, Gorizia, Sacile, Udine, Porcia, San Vito al Tagliamento.

Inoltre, si segnala che tra i regolamenti che hanno sottolineato la necessità di un costante monitoraggio degli equilibri di bilancio si sono rilevati casi (come ad esempio il regolamento del Comune di Monfalcone) di omessa previsione della doverosa relazione periodica illustrativa posta a garanzia degli equilibri e degli obblighi derivanti dai vincoli di finanza pubblica, frutto di un processo integrato con il Collegio dei revisori e presupposto di un adeguato sistema informativo rivolto agli amministratori.

Il d.l. n. 174 del 2012, nel ridisegnare il sistema dei controlli interni obbligatori, ha introdotto il controllo della qualità dei servizi erogati. Posto che la qualità di un servizio è

pesata sulla base del livello di gradimento dei fruitori, il legislatore ha imposto agli enti locali la misurazione del grado di soddisfazione e di gradimento degli utenti interni ed esterni che fruiscono dei servizi erogati sia direttamente che mediante organismi gestionali esterni secondo la disciplina di ciascun regolamento.

E' opportuno in via preliminare osservare che dall'analisi dei regolamenti è emerso che nei Comuni di Porcia e Codroipo il controllo della qualità non risulta compreso tra i controlli interni da attivare. Quanto agli enti che hanno disciplinato tale tipologia di controllo, è prevista la creazione di una specifica struttura posta, in genere, alle dipendenze del segretario comunale. Va poi precisato che il controllo di qualità, come definito dai provvedimenti normativi, si attua per mezzo di due diverse metodologie di indagine: la misurazione del soddisfacimento degli utenti e l'analisi dei reclami e delle segnalazioni pervenuti. Il regolamento del Comune di Pordenone è molto preciso a proposito dell'individuazione dei criteri utilizzati nel "processo di definizione, somministrazione e consuntivazione dei questionari" dell'utilizzo dei dati della qualità ai fini della valutazione della performance e della pubblicazione degli esiti dei controlli effettuati. Una disciplina particolare riguarda la misurazione della soddisfazione degli utenti interni.

Presso i Comuni di Udine, Monfalcone e Azzano Decimo i regolamenti fanno specifico riferimento, ai fini del controllo di qualità, allo strumento della Carta dei servizi, volto a evidenziare il contenuto dei servizi prestati e gli standard di qualità della prestazione.

Infine, con riferimento alla programmazione efficace dei controlli di qualità, sarebbe auspicabile la previsione regolamentare della progressione temporale relativa all'estensione del controllo ai servizi resi, così da rendere esplicite le prestazioni soggette a controllo e da garantire il monitoraggio di tutti i servizi in un ragionevole periodo di tempo.

In conclusione e nelle linee generali si osserva che i regolamenti esaminati risultano prevalentemente adeguati alle modifiche apportate al sistema dei controlli interni dall'art. 3, c. 1, lett. d) del d.l. n. 174 del 2012. Invece, difettano il recepimento normativo e contenutistico e la disciplina di raccordo con le innovazioni apportate dalla riforma dell'ordinamento contabile introdotta dal decreto legislativo n. 118 del 2011, al quale è ancorato il sistema dei controlli, in relazione alla stretta correlazione che esiste con la fase della programmazione.

7) Esame delle relazioni presentate dai Sindaci sull'effettuazione dei controlli interni

L'art. 148 del decreto legislativo del 18 agosto 2000 n. 267, come modificato dall'art. 3, c. 1, del decreto legge del 10 ottobre 2012 n. 174 (convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213) e dall'art. 33 del decreto legge del 24 giugno 2014 n. 91 (convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116) prevede che il Sindaco, per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il Presidente della Provincia, trasmettano annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Il novellato art. 148 attribuisce alle Sezioni regionali della Corte dei conti la funzione di verificare sulla base delle notizie acquisite, il funzionamento dei controlli interni "ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale". La disciplina dei controlli interni in ambito pubblico si rinviene nello stesso TUEL (capo III del titolo VI) che individua cinque tipologie di controllo:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- il controllo strategico;
- il controllo di gestione;
- il controllo degli equilibri finanziari;
- il controllo sulle società partecipate non quotate;
- il controllo sulla qualità dei servizi erogati.

La Sezione ordinarimente valorizza gli esiti delle relazioni che pervengono sul sistema di controlli interni nell'ambito e ai fini dei controlli esperiti ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 24 dicembre 2005 n. 266 e dell'art. 148 bis del d. lgs. n. 267/2000. L'intervenuta soppressione delle province ha inoltre indotto la Sezione a limitare l'ambito della presente analisi ai controlli interni dei soli Comuni e a prescindere dai controlli sulle partecipazioni.

La Sezione del controllo del Friuli Venezia Giulia, sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5 del 2017), ha ricordato ai Comuni destinatari l'obbligo di trasmissione dei dati relativi all'anno 2016 all'approssimarsi della scadenza del termine ultimo per l'adempimento, ottenendo dagli enti una pronta ed esaustiva risposta. Solo il Comune di Sacile ha trasmesso i dati con notevole ritardo e a seguito di ripetuti solleciti.

La disamina che segue rileva esclusivamente i fondamentali aspetti quantitativi del sistema di controllo delineato dagli enti, al fine di coglierne macroscopiche carenze o di individuare, salvi i necessari approfondimenti, la necessità di eventuali misure correttive. I Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti e come tali interessati dalla rilevazione sono: il Comune di Trieste, il Comune di Udine, il Comune di Gorizia, il Comune di Pordenone, il Comune di Azzano Decimo, il Comune di Monfalcone, il Comune di Sacile, il Comune di Cordenons, il Comune di Codroipo, il Comune di Porcia e il Comune di San Vito al Tagliamento.

In merito al controllo di regolarità amministrativa contabile, disciplinato dall'art. 147 bis del TUEL, risulta confermato che il controllo è attivato presso tutti gli enti coinvolti dalla ricognizione. Il ricorso, ai fini del controllo di regolarità successivo, a tecniche di campionamento diverse da quelle definite dal legislatore (controllo casuale) ha peraltro interessato solo i Comuni di Udine, di Codroipo e di Sacile. Una risultanza generale che merita sicuramente un approfondimento è quella secondo cui l'indicatore dato dal rapporto tra le irregolarità rilevate e quelle sanate, si limita al 12% degli atti. Il numero dei report che evidenziano le risultanze del controllo successivo e indirizzano al superamento delle irregolarità sono complessivamente 720 e riguardano in modo quasi esclusivo i Comuni di San Vito al Tagliamento (n. 459), Azzano Decimo (n. 140) e Pordenone (n. 90). Inoltre, l'attività informativa delle irregolarità riscontrate mostra carenze nel coinvolgimento degli organi di valutazione dei dipendenti (Comuni di San Vito al Tagliamento, Sacile e Codroipo) e del Consiglio comunale (Comune di Codroipo). I Comuni che hanno fatto ricorso a specifiche ispezioni o indagini per accertare la regolarità amministrativa e contabile relativa a particolari uffici, servizi o progetti sono tre: Comuni di Trieste, Codroipo e Porcia. Più significativa pare la risultanza per la quale i Comuni di Gorizia, Sacile e Monfalcone non hanno verificato le attestazioni riferite ai pagamenti tardivi di cui all'art. 41 del d.l. n. 66 del 2014 e che il Comune di Cordenons ha dichiarato di non disporre della relativa informazione.

Il controllo di gestione, che si sostanzia in verifiche di efficacia, efficienza ed economicità della gestione (art. 147 c. 2, lett. a) TUEL), non risulta istituito presso i Comuni di San Vito al Tagliamento e di Azzano Decimo. Da notare a proposito di quest'ultimo, come nel questionario sia precisato che pur non avendo attivato il controllo di gestione, è stata istituita la relativa struttura, cui è assegnata un'unità di personale. Il controllo di gestione

ha prodotto 18 report (su 20 previsti dai regolamenti comunali) che hanno alimentato azioni correttive in 4 comuni (Udine, Pordenone, Monfalcone e Porcia). Gli addetti al controllo di gestione, presenti in tutti gli enti, risultano più consistenti nei comuni capoluogo di Provincia. Infine, il numero degli indicatori di efficacia e di efficienza elaborati risulta consistente, ma non omogeneo nei diversi enti, mentre gli indicatori di economicità risultano utilizzati esclusivamente dai Comuni di Pordenone, Monfalcone e Codroipo.

Parimenti al controllo di gestione, il controllo strategico, diretto a valutare i risultati effettivamente ottenuti alla luce dei programmi approvati (art. 147 ter del TUEL), diffusamente adottato dagli enti esaminati, risulta invece ignorato dai Comuni di San Vito al Tagliamento e di Azzano Decimo. Nei Comuni che hanno adottato il controllo strategico è elevato il rapporto tra i report previsti e quelli adottati (100%) e il numero dei report ufficializzati in deliberazioni di Giunta o di Consiglio. Anche il numero degli indicatori utilizzati è consistente, ma non generalizzato: non hanno elaborato indicatori per il 2016, in aggiunta ai due Comuni che non hanno adottato questa tipologia di controllo, i Comuni di Udine, Gorizia, Cordenons e Sacile.

Lo strumento del controllo sugli equilibri finanziari (art. 147 quinquies del TUEL) della gestione della competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa è stato utilizzato nel 2016 da tutti i comuni interessati dalla ricognizione e ha coinvolto in tutti i casi il Consiglio comunale, con la sola eccezione del Comune di Sacile. Non risultano casi di accertamento negativo derivante dalla verifica relativa agli squilibri delle gestioni di competenza, di cassa o dei residui. In tutti i casi, tale tipologia di controllo è stata caratterizzata, nel corso del 2016, da una periodica e costante verifica della compatibilità tra il programma dei pagamenti e la disponibilità di cassa e sull'utilizzo dei fondi vincolati confluiti nella cassa per esigenze correnti, ai sensi dell'art. 195 del TUEL. I comuni di Monfalcone e Gorizia non risultano inclusi tra quelli che hanno effettuato la verifica di cui all'art. 195 del TUEL sull'osservanza de vincoli di cassa. Da considerare infine che il Comune di Gorizia ha evidenziato che al riguardo si sono registrate criticità.

Il controllo di qualità accerta e misura il grado di soddisfazione degli utenti dei servizi con riferimento al valore programmato, inteso come obiettivo da raggiungere. Dall'istruttoria svolta è emerso che il controllo di qualità è stato attivato nei confronti di determinati servizi presso i Comuni di Udine, Trieste Monfalcone, Pordenone, San Vito al Tagliamento

e Cordenons. Le metodologie utilizzate risultano diversificate. I Sindaci dei Comuni di Codroipo e Cordenons hanno riferito di non disporre di informazioni al riguardo, mentre gli altri, che hanno attivato tale sistema di controllo, hanno elaborato scarsi indicatori di performance, apparentemente inadatti a esprimere una significativa e attendibile valutazione sulla qualità effettivamente erogata.

Le conclusioni che si possono trarre dal sommario esame delle relazioni presentate dagli enti indirizzano l'attenzione della Sezione verso quegli enti che non hanno attivato alcune forme di controllo previste dalla legge, pur avendo adottato i relativi regolamenti. Degna di attenta verifica è anche la risultanza generale relativa al rapporto tra le irregolarità rilevate dal controllo di regolarità contabile e amministrativa e quelle sanate. Contrastante con le prime risultanze emergenti dal controllo sul rendiconto 2015 è anche l'attenzione che risulta in generale prestata dagli enti alle problematiche del rispetto dei vincoli di cassa. Risulta invece allineato alle prime risultanze del controllo sul rendiconto 2015 quanto precisato da un Comune, che ha evidenziato, genericamente, l'esistenza di criticità, pur non avendo risposto al quesito relativo alla problematica della corretta applicazione dell'art. 195 del TUEL. Risulta infine sottovalutata l'attenzione da prestarsi ai controlli di qualità mentre il controllo strategico non risulta disciplinato in sede regolamentare da due dei quattro comuni ex capoluogo di provincia.

8) Verifica dell'adempimento dell'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti della relazione di fine mandato da parte dei sindaci

In linea con le tendenze legislative volte a garantire il coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del principio di trasparenza e di pubblicazione delle decisioni di entrata e di spesa si pone anche l'adempimento introdotto nell'ordinamento giuridico dall'art. 4 del d.lgs. del 6 settembre 2011 n. 149 come sostituito dall'art. 1 bis, c. 2, del d.l. del 10 ottobre 2012 n. 174 (convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2013) e dall'art. 11, c. 1, del d.l. n. 16 del 6 marzo 2014 convertito con modificazioni dalla l. n. 68 del 2 maggio 2014.

Il novellato art.4 del d.lgs. 6 settembre 2011 n.149 disciplina l'obbligo per le Province e i Comuni di redigere una relazione di fine mandato rispettivamente del Presidente e del Sindaco, quale strumento dimostrativo delle attività realizzate e della reale situazione

finanziaria dell'ente, nell'ambito di una doverosa enunciazione dei risultati raggiunti a fronte degli obiettivi dichiarati nel programma di governo.

Per raggiungere questi obiettivi il legislatore ha prefissato il contenuto minimo della relazione di fine mandato che deve illustrare tutti gli aspetti gestionali dell'ente e rappresentare le principali attività svolte nel corso del mandato, con specifico riferimento ai seguenti aspetti:

- sistema ed esiti dei controlli interni,
- eventuali rilievi della Corte dei Conti,
- azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati, stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard,
- situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti e società controllate dal Comune o dalla Provincia, con l'indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio,
- azioni di contenimento della spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, e delle caratteristiche dei destinatari di ciascun servizio offerto anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi,
- sulla quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Per agevolare la stesura, in conformità al dettato normativo, con decreto del Ministro degli Interni, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 26 aprile 2013 per i Comuni sono stati approvati due diversi schemi di relazione: uno per i comuni sotto i cinquemila abitanti e uno per quelli con popolazione superiore a tale soglia.

Il novellato art. 4 del d.lgs. n.149/2011 individua i soggetti obbligati e regola i tempi di redazione, sottoscrizione, certificazione e pubblicazione sul sito web dell'ente della relazione di fine mandato tanto per l'ipotesi della scadenza ordinaria della consiliatura, che per quella della scadenza anticipata.

Per le amministrazioni comunali occorre ricordare che il legislatore disciplina compiutamente il caso di scadenza ordinaria della consiliatura (art. 4, c. 2) mentre, lascia aperte alcune questioni attinenti all'ipotesi di scadenza anticipata (art. 4, c. 3). Le disposizioni richiamate a proposito della scadenza ordinaria impongono che la relazione di fine mandato sia redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e

sottoscritta dal sindaco almeno sessanta giorni prima della scadenza del mandato. Dopodiché la relazione deve essere certificata dai revisori dei conti entro quindici giorni dalla data di sottoscrizione del sindaco e nei tre giorni successivi trasmessa, unitamente alla certificazione, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Infine, è previsto che la relazione e la certificazione siano pubblicate a cura del sindaco sul sito web istituzionale del Comune entro 7 giorni dalla certificazione con l'indicazione della data di invio alla Corte dei conti (art. 4, c. 2).

Invece, a proposito dello scioglimento anticipato del Consiglio comunale è previsto che la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte dei revisori avvengano entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni e che, nei tre giorni successivi, la relazione e la certificazione siano trasmesse alla Corte dei conti e pubblicate sul sito istituzionale dell'ente entro e non oltre i sette giorni successivi alla data di certificazione (art. 4, c. 3).

Sul tema sono emersi dubbi in ordine alla legittimazione soggettiva alla sottoscrizione della relazione nelle fattispecie di consiliatura in scadenza anticipata. In assenza di esplicite previsioni legislative al riguardo, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha enunciato il principio secondo cui la relazione di fine mandato costituisce atto proprio del sindaco, non demandabile al commissario straordinario nominato in seguito allo scioglimento dell'organo consiliare (deliberazione n. 15 del 9 aprile 2015). Tale adempimento non può che spettare al sindaco perché la lettura della norma è connessa con il precedente comma 2 che pone in capo a tale soggetto l'obbligo di provvedere alla relazione. Il legislatore nelle due fattispecie normative intende perseguire un identico obiettivo identificabile nell'esigenza di far conoscere agli elettori l'attività realizzata nella consiliatura uscente.

In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione della relazione di fine mandato, l'art. 4, c. 6, del d.lgs. 149 del 2011 prevede sanzioni di natura pecuniaria. In particolare, per il sindaco è ridotta a metà l'indennità di mandato per tre mensilità. Analogamente per il segretario e il responsabile del servizio finanziario del Comune sono ridotte a metà tre mensilità in caso di mancata predisposizione della relazione.

Tutto ciò premesso, la Sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia, alla luce del richiamato quadro normativo, ha verificato, previa individuazione dei Comuni che sono

andati al voto nel triennio 2015-2017, l'adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato e di trasmissione alla Sezione medesima. Sotto questo profilo è emerso che a fronte di 79 Comuni interessati da elezioni amministrative nel periodo considerato, la Sezione del controllo aveva acquisito n. 76 relazioni. A seguito di solleciti telefonici, i Comuni di Sagrado e San Pier d'Isonzo hanno prontamente inviato la documentazione richiesta che risultava da loro adottata. A proposito del Comune di Grado sono subito emerse problematiche inerenti all'omessa redazione della relazione che hanno indotto la Sezione a richiedere puntuali elementi istruttori (nota prot. 341 del 15 gennaio 2018). Il Comune ha evaso la richiesta con nota del 22 gennaio 2018 (prot. 517). Dall'esame documentale è emersa "l'impossibilità di presentare la relazione alla fine del proprio mandato" a causa del verificarsi della condizione di scioglimento del Consiglio comunale prevista dall'art. 39, c. 1, lett. b) n. 2 della legge 142 del 1990 (dimissioni della metà più uno dei membri assegnati) e conseguentemente della sospensione del Consiglio comunale e della nomina del Commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente (decr. n. 1068 del 26 agosto 2015 dell'Assessore regionale delle Autonomie locali e coordinamento delle riforme) e, a seguito delle sue dimissioni, del sostituto (decr. n. 544 del 2 maggio 2016 dell'Assessore regionale delle Autonomie locali e coordinamento delle riforme).

Alla luce dei chiarimenti forniti dalla Sezione delle Autonomie con la suddetta deliberazione n. 15 del 9 aprile 2015, il commissariamento dell'ente non esime il responsabile del servizio finanziario, il segretario, il sindaco e l'organo di revisione uscente dagli obblighi di predisporre, firmare, certificare e trasmettere la relazione di fine mandato alla Sezione regionale della Corte dei conti entro i termini e le modalità previste.

Come sopra osservato, al mancato adempimento degli obblighi di cui sopra consegue ex lege la riduzione dell'indennità del sindaco e degli emolumenti del segretario o del responsabile del servizio finanziario del Comune. Sotto questo aspetto la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 15 del 9 aprile 2015 ha ravvisato, in assenza di particolare disposizione volta a conferire alla Corte dei conti la competenza all'applicazione della sanzione pecuniaria, che spetti all'ente locale il dovere di applicare la sanzione stessa, da attuarsi ad opera degli uffici dell'ente appositamente preposti alla liquidazione delle competenze. Alla Sezione di controllo compete la segnalazione del caso alla Procura regionale della Corte dei conti.

9) Conclusioni sugli esiti dei controlli sugli Enti locali.

E' opportuno premettere che la finanza locale del Friuli Venezia Giulia ha finora registrato un solo caso (Comune di Dogna) di riequilibrio finanziario ai sensi dell'art. 243 bis del TUEL. In un altro caso problematico (Villa Vicentina) il Comune ha adottato misure per un immediato risanamento del bilancio.

Le risultanze di questo referto si inseriscono quindi in un contesto generale che si presenta sostanzialmente sano e virtuoso. Il monitoraggio operato dalla Sezione sulle razionalizzazioni richieste dalla legge per le partecipazioni a società depongono per un'attuale situazione di regolarità. Anche gli esiti della sommaria ricognizione svolta sui regolamenti comunali concernenti i controlli interni e sulla loro applicazione evidenziano solamente l'esistenza di isolati casi di adempimento parziale, anche se talvolta la disciplina prevista sembra non del tutto idonea a perseguire le importanti finalità cui i controlli interni sono preordinati. Anche l'elaborazione e la trasmissione della relazione di fine mandato del sindaco sono state pressochè totali.

Questi positivi riscontri non debbono però indurre a trascurare i segnali di debolezza che emergono da questo rapporto e che evidenziano innanzitutto le difficoltà dei Comuni di minori dimensioni a fronteggiare adeguatamente le novità contabili e finanziarie derivanti dall'armonizzazione.

Un'ulteriore considerazione riguarda la funzione dell'organo di revisione economico finanziaria.

Il rapporto ha insistito molto sulla descrizione dell'entità e delle tipologie delle inesattezze e imprecisioni che la Sezione ha rinvenuto nelle relazioni elaborate dagli organi di revisione dei Comuni. Il fenomeno ovviamente non è totalizzante, perchè esistono anche casi di relazioni corrette e complete. Talvolta il contraddittorio con l'Amministrazione ha anche evidenziato l'eccellenza della funzione esercitata dal revisore. L'idea che emerge dal controllo (e che andrebbe comunque approfondita) è però che i casi meritevoli di attenzione per l'imprecisione delle relazioni siano troppo diffusi, in relazione all'importanza del ruolo e delle funzioni dell'organo di revisione. A questo proposito non può essere scordato che il rapporto ha evidenziato, parallelamente al focus sulle attività dei revisori, la complessità di una puntuale verifica del rispetto della normativa di finanza pubblica, in primis di quella concernente l'obbligo di contenimento della spesa del personale.

Deve esserci assoluta consapevolezza che, nella filiera dei controlli, l'organo di revisione è il primo e talvolta anche l'unico soggetto in grado di verificare, capillarmente ed economicamente, l'esistenza di una condotta dell'ente conforme ai numerosi parametri che debbono essere rispettati. Emblematica a questo proposito è la determinazione della spesa del personale conferito in associazione o in convenzione tra comuni, ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Altrettanta chiarezza deve esistere, soprattutto presso gli enti, sul ruolo e sugli effetti dell'azione, relativa al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, svolta dai competenti uffici regionali, che oscilla tra il monitoraggio e il controllo e che comunque comprende l'applicazione delle sanzioni.

La legge regionale 18/2015 ha posto una nuova disciplina in materia di revisione economico finanziaria degli enti locali, che tende a valorizzare il ruolo e la funzione dei revisori. E' stato istituito l'elenco regionale ed è previsto il rilascio di crediti formativi. La legge prevede e disciplina anche l'esercizio di importanti e strategiche funzioni da parte dei revisori, tra le quali primeggia la redazione del documento di sintesi degli indici regionali (non ancora individuati) di stabilità finanziaria da allegare al bilancio e al rendiconto dell'ente.

In conclusione si osserva che è importante che siffatta disciplina si dimostri efficace, perché destinata ad applicarsi con riferimento a gestioni comunali da inquadrarsi, in virtù di quanto sopra enunciato, nell'ambito coordinato dei programmi territoriali di livello regionale previsti dalla stessa legge, ai quali è collegato lo sviluppo socio economica della regione.

4.**I controlli della Sezione sulla Regione.****1) Legalità finanziaria e rispetto dei vincoli di finanza pubblica**

Nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale, un rilievo preminente è rivestito dall'analisi degli obiettivi di finanza pubblica posti a carico dell'Amministrazione regionale, degli Enti locali e degli altri Enti regionali del Friuli Venezia Giulia.

Tale analisi rappresenta un completamento fondamentale delle valutazioni già espresse in sede di Giudizio di Parificazione del Rendiconto regionale (cfr. deliberazione n.FVG/51/2017/PARI).

In quella occasione, si era già avuto modo di riscontrare il sostanziale rispetto degli obiettivi assegnati alla Regione, mentre, per quel che riguarda gli altri obiettivi, in considerazione della circostanza che i dati definitivi sarebbero stati disponibili soltanto dopo l'approvazione da parte degli Enti del rendiconto di gestione per il 2016, si era debitamente fatto rinvio a questo rapporto per l'analisi approfondita dei risultati finali anche alla luce del complessivo rispetto della sana gestione finanziaria della Regione e degli Enti locali, come in particolare delineato ai sensi dell'ultimo comma dell'art.119 della Costituzione.

Si tratta quindi di una verifica che rappresenta il nucleo essenziale dei controlli di regolarità-legalità intestati alla Corte dei conti, anche nella prospettiva della verifica della "legalità finanziaria" come delineata dalla Corte costituzionale (cfr., in particolare, sentenza n.179/2007), ed in questo senso è diretta a rappresentare agli Organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria, in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'Ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'Ente appartiene.

Nelle pagine che seguono verrà pertanto fornita una disamina con i dati aggiornati post-parifica dell'osservanza degli obiettivi di finanza pubblica posti a carico rispettivamente dell'Amministrazione regionale, degli Enti locali aventi sede nella regione nonché degli altri Enti regionali assoggettati al rispetto del patto di stabilità interno.

1.1 Obiettivi di finanza pubblica della Regione per il 2016

Si riepilogano di seguito le risultanze relative al rispetto dei vincoli di finanza pubblica per il 2016 da parte della Regione Friuli Venezia Giulia, con particolare rispetto all'obiettivo del patto di stabilità come definito dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228¹⁶ e dall'art. 1, comma 517 della l. n. 190/2014 (in applicazione del sopra citato art. 1 comma 454 della legge n. 228/2012 e del Protocollo d'Intesa sottoscritto il 23 ottobre 2014 di cui al comma 512 della stessa legge n. 190/2014). Per quanto riguarda la definizione e la quantificazione dell'obiettivo programmatico (spese finali in termini di competenza eurocompatibile) per il 2016, si rinvia a quanto illustrato nella relazione (al punto 3.1 della parte II) per il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2016 (deliberazione della Sezione n. 51/2017).

¹⁶ Si ricorda in particolare che il citato articolo 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come successivamente modificato e integrato, dispone che, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'obiettivo del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile.

Risultanze del patto di stabilità 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia

Patto stabilità Regione 2016	
RISULTATI DI COMPETENZA EUROCOMPATIBILE	Impegni/Pagamenti (migliaia di euro)
Tot. titolo I (impegni)	5.664.456
<i>A detrarre:</i>	
<i>Trasferimenti correnti (impegni)</i>	4.458.638
<i>Imposte e tasse (impegni)</i>	10.850
<i>Oneri straordinari gestione corrente (impegni)</i>	711.297
<i>Spese correlate ai cofinanziamenti UE – escluse quote statali e regionali (art. 32 c. 4 lett. c L. n. 183/2011) (impegni)</i>	1.249
<i>Spese non considerate in sede di accordo (art. 1 n. 454 L. n. 228/2012) (impegni)</i>	79.358
1) Impegni correnti netti eurocompatibili	403.064
Trasferimenti correnti (pagamenti)	4.480.707
Imposte e tasse (pagamenti)	10.842
Oneri straordinari gestione corrente (pagamenti)	741.074
<i>A detrarre:</i>	
<i>Spese non considerate in sede di accordo (art. 1 c. 454 l. n. 228/2012) (pagamenti)</i>	714.210
<i>Spese correlate ai cofinanziamenti UE – escluse quote statali e regionali (art. 32 c. 4 lett. c L. n. 183/2011) (pagamenti)</i>	10.241
<i>Spese relative all'attuazione degli interventi per il diritto allo studio finanziati con le risorse statali erogate alle Regioni (art. 2, c. 2 D.L. n. 104/2013) (pagamenti)</i>	4.498
<i>Spese derivanti dagli accantonamenti previsti dal D.L. 201/2011 e dalle leggi successive</i>	542.843
2) Pagamenti correnti netti eurocompatibili	3.960.831
Tot. titolo II (pagamenti)	783.468
<i>A detrarre:</i>	
<i>Spese per concessione di crediti (pagamenti)</i>	98.390
<i>Spese correlate ai cofinanziamenti UE – escluse quote statali e regionali (art. 32 c. 4 lett. c L. n. 183/2011) (pagamenti)</i>	28.879
<i>Spese non considerate in sede di accordo (art. 1 c. 454 l. n. 228/2012) (pagamenti)</i>	71.922
<i>Spese concernenti gli interventi straordinari in materia di edilizia scolastica e di edilizia residenziale universitaria, finanziate con i mutui di cui all'art. 10, c. 1 del D.L. n. 104/2013, nel limite dell'importo annualmente erogato dagli istituti di credito (art. 10 c. 2 del D.L. n. 104/2013)</i>	8.743
3) Pagamenti in c/capitale netti eurocompatibili	575.534
Risultato annuale spese finali (1+2+3)	4.939.429
Obiettivo annuale spese finali rideterminato	4.971.759
Differenza tra risultato annuale spese finali e obiettivo annuale spese finali rideterminato a seguito del patto regionale verticale (in termini di competenza eurocompatibile)	-32.330

Origine: dati comunicati dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia in esito a richiesta istruttoria della Sezione.

Dal prospetto soprastante si rileva il rispetto da parte della Regione Friuli Venezia Giulia del patto di stabilità per il 2016, con riferimento al tetto di spese finali in termini di competenza eurocompatibile.

Per il 2016 l'Amministrazione regionale è inoltre tenuta, peraltro ai soli fini conoscitivi (stante il già citato articolo 1, comma 734, della legge n. 208 del 2015, che, come già illustrato in precedenza, stabilisce che per gli anni 2016 e 2017 il concorso agli obiettivi di finanza pubblica per la Regione Friuli Venezia Giulia si configura in termini di patto di stabilità interno di cui all'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato, anziché di pareggio di bilancio), a procedere al monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 1 commi 710 e seguenti della legge n. 208/2015. Il prospetto con le risultanze del pareggio di bilancio per l'anno 2016 è stato trasmesso al Ministero dell'Economia e Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in data 30 marzo 2017¹⁷; il medesimo prospetto è stato poi oggetto di rettifica con conseguente nuovo invio in data 19 maggio 2017. Le risultanze, riportate nella tabella seguente, indicano un saldo tra entrate e spese finali pari a -945.863 migliaia di euro in termini di previsioni di competenza e pari a -255.679 migliaia di euro in termini di accertamenti/impegni; considerando gli spazi finanziari ceduti agli enti locali ai sensi dell'art. 1 comma 728 della legge n. 208/2015 (20.475 migliaia di euro), i citati saldi diventano pari a -966.338 migliaia di euro a titolo di previsioni di competenza e -276.154 migliaia di euro a titolo di accertamenti/impegni, a fronte del teorico obiettivo pari a 0.

¹⁷ Il termine, ai sensi dell'art. 1, comma 720 della legge n. 208 del 2015, è il 31 marzo dell'esercizio successivo a quello di riferimento.

Monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per il 2016

Monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l'anno 2016	Previsioni di competenza (migliaia di euro)	Accertamenti/Impegni (migliaia di euro)
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	197.674	197.674
B) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito (*)	1.087.326	1.087.326
B BIS) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	0	0
C) Titolo 1 – Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	5.900.891	5.685.726
D1) Titolo 2 – Trasferimenti correnti	470.549	355.690
D2) Contributo di cui all'art. 1 comma 683 legge di stabilità 2016	0	0
D3) Accertamenti per compartecipazione IVA effettuati a titolo di sistemazione contabile in applicazione dell'art. 1 comma 530 l. n. 232/2016	0	0
D) Titolo 2 – Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi di finanza pubblica (D=D1-D2-D3)	470.549	355.690
E) Titolo 3 – Entrate extratributarie	347.795	353.795
F) Titolo 4 – Entrate in c/capitale	211.629	143.810
G) Titolo 5 – Entrate da riduzione di attività finanziarie	609.086	144.829
H) ENTRATE FINALI (H=C+D+E+F+G)	7.539.950	6.683.850
I1) Titolo 1 – Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	6.276.708	5.664.456
I2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	234.465	234.465
I3) Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente	5.255	0
I4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	979	0
I5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione)	5.969	0
I6) Impegni del parametro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi nell'esercizio 2015 (art. 1 c. 712 ter legge stabilità 2016)	0	0
I7) Impegni effettuati in funzione dell'acquisizione, nel 2016, delle anticipazioni di liquidità di cui all'art. 3 comma 1 lettera a) del D.L. 8 aprile 2013, n. 35	0	0
I) Titolo 1 – Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4-I5-I6-I7)	6.498.970	5.898.921
L1) Titolo 2 – Spese in c/capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	1.295.346	737.170
L2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto della quota finanziata da debito (**)	1.482.727	1.482.727
L3) Fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale	95	0
L4) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione)	0	0
L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (L=L1+L2-L3-L4)	2.777.978	2.219.897
M) Titolo 3 – Spese per incremento di attività finanziaria	493.865	105.711
N) SPESE FINALI (N=I+L+M)	9.770.813	8.224.529
J) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticipazione sanità concessa – le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) – (solo ai fini saldo di cassa)	0	0
O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (O=A+B+B/BIS+H-N+J)	-945.863	-255.679
P) Spazi finanziari ceduti agli enti locali (art. 1 comma 728 L. n. 208/2015)	20.475	20.475
Q) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P)	-966.338	-276.154
R) OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016	0	0
S) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (S=Q-R)	-966.338	-276.154

Origine: rendiconto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per il 2016.

Nota: non è stato effettuato il calcolo (facoltativo) dei dati in termini di cassa

* **Nota:** la quota del fondo pluriennale di entrata in c/capitale finanziata da debito ammonta a 112.112 migliaia di euro.

** **Nota:** la quota del fondo pluriennale di spesa in c/capitale finanziata da debito ammonta a 84.564 migliaia di euro.

1.2 Obiettivi di finanza pubblica degli Enti locali della regione per il 2016

Gli obiettivi di finanza pubblica degli Enti locali della regione Friuli Venezia Giulia a partire dall'esercizio 2016 sono definiti dagli articoli 19, 20, 21 e 22 della legge regionale n. 18/2015, come modificati ed integrati dall'art. 6 della legge regionale 29 dicembre 2015, n. 33, oltre che dalle leggi regionali n. 3/2016, n. 14/2016 e n. 16/2016. Tali obiettivi di finanza pubblica sono il pareggio di bilancio (di cui all'art. 19 comma 1 lett. a della L.R. n. 18/2015 e all'articolo 20 della stessa legge), la riduzione del debito residuo (di cui all'art. 19 comma 1 lett. b della L.R. n. 18/2015 e all'articolo 21 della stessa legge) e il contenimento della spesa del personale (di cui all'art. 19 comma 1 lett. c della L.R. n. 18/2015 e all'articolo 22 della stessa legge) e si applicano, per l'esercizio in questione (2016), alle Province e a tutti i Comuni. Con circolari del 3 febbraio 2016 e del 14 giugno 2016 la Regione, Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme ha dettato disposizioni applicative.

I citati articoli della legge regionale n. 18/2015 definiscono le regole per il concorso degli Enti locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in attuazione del principio previsto nell'art. 2 della stessa legge regionale n. 18/2015 in base al quale gli Enti locali della regione Friuli Venezia Giulia concorrono, con la Regione e con lo Stato, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dai protocolli d'intesa fra Stato e Regione e nel rispetto degli obblighi europei. L'art. 18 della legge regionale n. 18/2015 dispone in particolare che, ferma restando la misura del concorso degli Enti locali della regione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica come determinata dalle disposizioni contenute nella normativa statale vigente e nei protocolli d'intesa fra Stato e Regione, con la legge regionale finanziaria sono definite le specifiche misure, nonché le eventuali modalità per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica degli Enti locali della Regione.

Per quanto riguarda la definizione dei sopra citati obiettivi di finanza pubblica (pareggio di bilancio, riduzione del debito residuo e contenimento della spesa del personale) per il 2016 (e degli spazi finanziari, verticali ed orizzontali, connessi all'obiettivo del pareggio di bilancio), nonché per la definizione delle sanzioni previste per il mancato raggiungimento dei citati obiettivi, si rinvia a quanto illustrato nella relazione (al punto 3.2 della parte II) per il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia

per l'esercizio finanziario 2016 (deliberazione della Sezione n. 51/2017). Per i soli fini di comodità di lettura, con riferimento al contenuto essenziale della definizione degli obiettivi di finanza pubblica sopra citati, si ricorda quanto di seguito.

a) L'obiettivo del pareggio di bilancio consiste nel conseguimento da parte degli Enti locali di un saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali, in termini di competenza, secondo le modalità previste dalla normativa statale e nel rispetto dei Protocolli d'Intesa Stato-Regione. Per il calcolo del saldo rilevano dunque le entrate dei titoli 1 (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa), 2 (trasferimenti correnti), 3 (entrate extratributarie), 4 (entrate in conto capitale) e 5 (entrate da riduzione di attività finanziarie) e le spese dei titoli 1 (spese correnti), 2 (spese in conto capitale) e 3 (spese per incremento di attività finanziarie); limitatamente all'anno 2016 nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. Dal saldo valido ai fini del pareggio di bilancio sono escluse le specifiche tipologie di spesa previste dalla normativa statale sulla base delle disposizioni previste da quest'ultima.

b) L'obiettivo della riduzione del debito residuo prevede che gli Enti locali sono tenuti a ridurre il proprio debito residuo rispetto allo stock di debito dell'esercizio immediatamente precedente secondo le percentuali fissate con le leggi regionali finanziarie. In particolare, l'articolo 6, comma 15 della legge regionale n. 33 del 29 dicembre 2015 dispone che gli Enti locali sono tenuti a ridurre il proprio debito residuo nel triennio 2016-2018 dello 0,5 per cento rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente. Per il computo del debito residuo è prevista una serie di esclusioni di categorie di indebitamento ed inoltre sono esonerati dall'obbligo citato gli Enti locali per i quali l'ammontare dello stock di debito residuo al 31 dicembre di ciascun anno sia inferiore al 40 per cento del totale degli accertamenti dei primi tre titoli dell'entrata del medesimo esercizio; con riferimento a questo aspetto (esonero dall'obbligo del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del debito) la Regione, Direzione autonomie locali e coordinamento delle riforme, ha comunicato che per l'esercizio finanziario 2016 nessun Ente locale risulta esonerato.

c) L'obiettivo di contenimento della spesa di personale prevede che gli Enti locali assicurano il contenimento della spesa di personale nei limiti del valore medio di uno specifico triennio (in base a quanto disposto dall'articolo 6 comma 16 della legge regionale n. 33 del 29 dicembre 2015, il triennio cui fare riferimento per gli anni 2016, 2017 e 2018 è

quello relativo agli anni dal 2011 al 2013), al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali; costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro e per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Si aggiunge che particolari disposizioni applicative sono contenute nelle circolari regionali del 3 febbraio 2016 e del 14 giugno 2016.

La Regione Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme, in esito a richiesta istruttoria effettuata ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2016 e relativa alla verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali per il 2016, aveva trasmesso i dati del saldo finanziario di pareggio del bilancio rilevati dalle certificazioni trasmesse dagli Enti locali e aveva aggiunto che i dati definitivi riferiti anche agli altri obiettivi posti dalla normativa regionale (contenimento della spesa di personale e riduzione dell'indebitamento) sarebbero stati disponibili soltanto dopo l'approvazione da parte degli Enti del rendiconto di gestione per l'esercizio 2016. Conseguentemente, le valutazioni espresse in tale sede avevano riguardato soltanto la verifica del raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio.

In questa sede, in base alla documentazione aggiornata trasmessa dalla Regione Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme, in esito a richiesta istruttoria della Sezione, si procede a riferire sulle risultanze aggiornate della verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica degli Enti locali per il 2016 con riferimento a ciascuno dei tre obiettivi (pareggio del bilancio, contenimento della spesa di personale e riduzione dell'indebitamento), ai quali nel 2016 sono stati assoggettati n. 214 Comuni e le quattro Province. La documentazione in esame rileva che l'istruttoria regionale di controllo dei modelli trasmessi dagli Enti locali tramite la piattaforma regionale per ciascuno dei tre obiettivi sopra citati non si è conclusa, per cui sono stati inviati alla Sezione i modelli relativi ai soli Enti per i quali si è conclusa l'attività di controllo (si tratta di n. 116 Comuni, secondo la comunicazione del 20 dicembre 2017 come rettificata in data 2 gennaio 2018).

In base ai modelli disponibili, relativi alla verifica del raggiungimento per ciascuno dei tre obiettivi di finanza pubblica per il 2016 (pareggio del bilancio, contenimento della spesa di

personale e riduzione dell'indebitamento) dei 116 Comuni controllati, risulta che tutti gli Enti hanno rispettato i tre obiettivi in esame. Si aggiunge che la Regione, con riferimento alla verifica dell'obiettivo del pareggio finanziario degli Enti locali per l'esercizio 2016, ha disposto, nei termini di quanto previsto dal decreto del Direttore centrale della Direzione delle autonomie locali e coordinamento delle riforme n. 1721 del 6 dicembre 2017, controlli a campione relativamente al corretto utilizzo da parte degli Enti locali degli spazi finanziari verticali regionali assegnati; la relativa istruttoria è tutt'ora in corso.

Si ricordano infine di seguito le risultanze riepilogative, sostanzialmente illustrate in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio finanziario 2016, relative al rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio per il 2016 sulla base della documentazione riferita ai dati delle certificazioni trasmesse dagli Enti locali e trasmessa a suo tempo alla Sezione da parte della Regione Friuli Venezia Giulia, Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme.

1) Nel 2016 l'obiettivo del pareggio di bilancio per gli Enti locali ammonta ad un saldo programmatico pari complessivamente per l'intero sistema delle Autonomie locali a -20,475 milioni di euro (di cui -12,095 milioni per i Comuni e -8,380 milioni per le Province), per effetto della cessione da parte della Regione di spazi finanziari per complessivi 20,475 milioni di euro (di cui 12,345 milioni per i Comuni e 8,130 milioni per le Province).

2) E' risultato che un solo Ente (Comune di Ligosullo) non ha raggiunto l'obiettivo assegnato per il 2016 relativo al pareggio di bilancio. A tale proposito, la Regione, con nota del 29 gennaio 2018, ha precisato che, successivamente al giudizio di Parificazione, a seguito di documentazione integrativa inviata alla Regione, il Comune ha fornito dati a rendiconto da cui emerge il rispetto del pareggio; ad ogni buon conto va segnalato che tale Comune non è compreso nei 116 Comuni sopra citati.

A livello complessivo, il saldo finanziario conseguito dal sistema degli Enti locali per il 2016 è pari a 109,242 milioni di euro, di cui 100,630 milioni per i Comuni e 8,612 milioni per le Province.

3) Si rileva dunque una notevole differenza positiva tra il saldo del pareggio di bilancio conseguito e l'obiettivo programmatico pari a 129,717 milioni di euro (di cui 112,725 milioni per i Comuni e 16,992 milioni per le Province), espressione anche del mancato utilizzo di spazi finanziari da parte del sistema regionale. Si rileva che la Regione, al fine di ridurre il mancato utilizzo di spazi finanziari da parte degli Enti locali, ha previsto

sistematicamente (da ultimo, con riferimento al sistema premiale e sanzionatorio per l'utilizzo degli spazi finanziari dell'esercizio 2016, con la deliberazione di Giunta regionale n. 2445 del 16 dicembre 2016 così come integrata dalla deliberazione di Giunta regionale n. 1206 del 30 giugno 2017 e con il relativo decreto attuativo della Direzione centrale autonomie locali e coordinamento delle riforme n. 905 del 5 luglio 2017) l'assegnazione di penalità in caso di mancato utilizzo degli spazi finanziari regionali assegnati e di premialità nel caso di cessione di spazi finanziari orizzontali.

1.3 Obiettivi di finanza pubblica degli Enti regionali per il 2016

Nella relazione al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Friuli Venezia Giulia esercizio 2016, si è già dato atto del rispetto del patto di stabilità da parte degli Enti regionali.

Qui giova ricordare che l'art. 8, comma 47, della legge regionale 23 gennaio 2007, n. 1, e successive modificazioni e integrazioni, prevede il concorso di alcuni Enti regionali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Come previsto dal comma 48 del richiamato articolo 8 della l.r. n. 1/2007, con la deliberazione della Giunta regionale n. 122 del 29 gennaio 2016, sono stati individuati i seguenti Enti quali destinatari del patto di stabilità regionale:

- l'Agenzia regionale per il diritto allo studio - ARDISS
- l'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale - ERSA
- l'Ente tutela pesca – ETP;

Con le deliberazioni giuntali n. 482, 483 e 484 del 25 marzo 2016, in applicazione del comma 49 del richiamato articolo 8 della L.R. n. 1/2007, sono state altresì determinate le modalità del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per ciascun Ente individuato.

L'art. 8, comma 50, della citata L.R. n. 1/2007, dispone che il collegio dei revisori degli Enti regionali verifichi il rispetto degli obiettivi assegnati con deliberazione regionale e ne dia comunicazione alla Direzione centrale competente per materia e alla Direzione centrale risorse economiche e finanziarie, contestualmente alla trasmissione del rendiconto generale o del bilancio d'esercizio e del bilancio consuntivo finanziario o del rendiconto finanziario per l'esercizio dei controlli previsti dai rispettivi ordinamenti.

In sede di giudizio di parificazione, è stato trasmesso alla Sezione solamente il verbale del Revisore unico dei conti dell'ARDISS che ha certificato il rispetto da parte dell'Agenzia

degli obiettivi di finanza pubblica in materia di patto di stabilità interno. Con riferimento invece all'ERSA e all'ETP mancavano le certificazioni in quanto non erano ancora stati approvati i rendiconti, e la verifica sul rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno è stata fatta sulla base della documentazione prodotta dall'Amministrazione regionale.

Successivamente la Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie ha trasmesso i verbali dei collegi dei revisori dell'ERSA e dell'ETP, unitamente ad altra documentazione.

Con riferimento all'ERSA, la Giunta regionale con la delibera n. 482 del 25 marzo 2016 ha previsto che il livello degli impegni delle spese di parte corrente non dovesse superare il tetto massimo stabilito con la DGR n. 148/2015, diminuito dell'1,00%, con la possibilità di utilizzare il maggior risparmio eventualmente risultante dal bilancio consuntivo 2015 nel caso in cui il livello degli impegni di spesa così determinato non risultasse sufficiente a garantire il fabbisogno previsto per gli impegni di spesa nell'esercizio 2016.

Era altresì previsto che non concorressero a costituire il parametro di calcolo della manovra del patto di stabilità:

- gli impegni di spesa corrente relativi ad assegnazioni vincolate, nonché relativi a restituzioni alla Regione e ad altri Enti di quote di contributi a destinazione vincolata non utilizzati, nonché gli importi relativi alla restituzione di somme indebitamente incassate e i depositi a cauzione, in quanto correlati a entrate di pari importo;
- i capitoli a destinazione vincolata connessi a progetti comunitari ovvero a incarichi esecutivi per progetti mirati attribuiti all'Agenzia da parte di altri soggetti pubblici.

Nel prospetto che segue si riportano le voci che compongono la spesa corrente del 2016 da considerarsi ai fini del rispetto del patto di stabilità interno:

impegni titolo I – spesa corrente	€ 5.676.459,48
a dedurre: impegni a destinazione vincolata	- € 1.974.240,97
a dedurre: restituzione importi a destinazione vincolata (cap. 10000/S)	- € 12.398,05
a dedurre: restituzione somme indebitamente incassate (cap. 17000/S)	- €10.144,23
Impegni effettivi 2016	€ 3.679.676.23

Fonte: dati trasmessi dalla Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie. Dati elaborati dalla Sezione

Nella tabella che segue sono riportati gli obiettivi assegnati e gli impegni di spesa assunti nell'esercizio 2016 così come certificati dal collegio dei revisori; dai conteggi emerge che l'Ente ha rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno con un risparmio di € 1.149.183,93.

Tetto massimo esercizio 2015	€ 4.877.636,53
Riduzione 1% (DGR 482/2016)	€ 48.776,37
Tetto massimo di spesa esercizio 2016	€ 4.828.860,16
Spesa impegnata esercizio 2016	€ 3.679.676,23
Risparmio esercizio 2016	€ 1.149.183,93

Fonte: dati trasmessi dalla Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie. Dati elaborati dalla Sezione

Con riferimento all'ETP, la Giunta regionale con la delibera n. 483 del 25 marzo 2016 ha previsto che il livello degli impegni delle spese di parte corrente non dovesse superare il corrispondente ammontare dell'anno 2015 stabilito con la DGR n. 146/2015, diminuito dell'1,00%.

Era altresì prevista la possibilità di utilizzare il maggior risparmio eventualmente risultante dal bilancio consuntivo 2015 nel caso in cui il livello degli impegni di spesa, come sopra determinato, non risultasse sufficiente a garantire il fabbisogno previsto per gli impegni di spesa nell'esercizio 2016.

Non concorrono a costituire il parametro del calcolo della manovra del patto di stabilità 2016:

- gli impegni di spesa corrente assunti a carico della funzione obiettivo 5 "Impianti ittici" e della funzione obiettivo 6 "Tutela idrobiologia" degli esercizi precedenti e a quelli correlati a spese relative alla gestione dell'impianto ittico acquistato in provincia di Pordenone;
- i capitoli a destinazione vincolata che derivano da progetti comunitari ovvero da incarichi esecutivi per progetti mirati attribuiti al medesimo ente da parte di altri soggetti pubblici.

Dall'esame del parere del collegio dei revisori e della documentazione trasmessa dalla Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie in data 7 agosto 2018, sono emerse delle contraddizioni con i dati comunicati precedentemente dall'Amministrazione regionale.

Con riferimento alla spesa impegnata nel 2016 da considerare ai fini del patto, nella prima nota trasmessa dall'Amministrazione regionale veniva indicato l'importo di € 543.063,90, nella nota trasmessa successivamente è riportato l'importo di € 534.140,29, nella relazione del collegio dei revisori al punto 2) è indicato l'importo di € 543.063,90 e nelle tabelle successive l'importo di € 534.140,29.

Dall'esame del rendiconto 2016, è emerso che la spesa impegnata nel 2016, da considerare ai fini del patto di stabilità, è pari a € 534.140,29 ed è stata calcolata come da tabella che segue:

impegni titolo I – spesa corrente	€ 1.699.503,40
a dedurre: spesa corrente FOB 5	- € 1.120.456,72
a dedurre: spesa corrente FOB 6	- € 44.906,39
a dedurre: capitoli a destinazione vincolata	- € 0
Impegni effettivi 2016	€ 534.140,29

Fonte: dati tratti da conto di bilancio e trasmessi dalla Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie. Dati elaborati dalla Sezione.

L'Amministrazione regionale, contattata per le vie brevi, ha precisato che detta incongruenza deriva dal fatto che i dati comunicati in sede di giudizio di parificazione non erano quelli definitivi ma erano dati da pre-consuntivo mentre gli importi comunicati successivamente sono quelli da prendere a riferimento in quanto approvati nel conto consuntivo.

Nella disamina della documentazione sono emerse anche delle contraddizioni concernenti la determinazione del tetto massimo della spesa da impegnare nell'esercizio 2016. Nella comunicazione inviata in sede di giudizio di parificazione e nella relazione del collegio dei revisori è indicato, quale tetto massimo di spesa, l'importo di € 681.306,20, mentre nella comunicazione e nel file in formato Excel, trasmessi successivamente dall'Amministrazione regionale, è indicato l'importo di € 680.690,85. Si osserva che anche la Sezione nella relazione al giudizio di parificazione al rendiconto aveva considerato quale tetto massimo della spesa l'importo di € 681.306,20.

Con riferimento alle modalità di calcolo di detto importo, si richiama la delibera della Giunta regionale n. 483 del 24 marzo 2016, che stabilisce che il livello massimo delle spese

di parte corrente non può superare il tetto massimo stabilito per l'esercizio 2015, diminuito dell'1%. Il tetto massimo del 2015, pari a 688.188,08, a sua volta era il risultato della riduzione dell'1% del tetto massimo del 2014. Andando a ritroso negli anni è emerso che con riferimento all'esercizio 2014, il collegio dei revisori aveva rettificato il dato afferente il tetto massimo di spesa in € 695.139,47. Pertanto a partire dall'esercizio 2014, il tetto massimo di spesa è stato correttamente calcolato sia dalla Sezione che dal collegio dei revisori, prendendo come riferimento il dato rettificato. Esaminando i conteggi contenuti nel file Excel, è emerso che l'Amministrazione regionale nel 2016 ha calcolato il tetto massimo partendo dal dato dell'esercizio 2014 non rettificato. Si riassumono i conteggi nel seguente prospetto:

	importo non rettificato	Importo rettificato
Tetto massimo 2014	€ 694.511,63	€ 695.139,47
Riduzione 1%	€ 6.945,17	€ 6.951,39
Tetto massimo 2015	€ 687.566,52	€ 688.188,08
Riduzione 1%	€ 6.875,67	€ 6.881,88
Tetto massimo 2016	€ 680.690,85	€ 681.306,20

Fonte: dati trasmessi dalla Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie. Dati elaborati dalla Sezione.

In merito al rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, si evidenzia che l'ETP ha rispettato gli obiettivi con un risparmio pari a € 147.165,91 come da prospetto che segue:

Tetto massimo di spesa esercizio 2016	€ 681.306,20
Spesa impegnata esercizio 2016	€ 534.140,29
Risparmio esercizio 2016	€ 147.165,91

In conclusione va precisato che, con la deliberazione della Giunta regionale n. 294 del 24 febbraio 2017, è stato previsto che per l'anno 2017 nessun Ente sarà sottoposto alle regole del patto di stabilità ai sensi dell'art. 8, commi 47 e 48 della lr 1/2007 e che gli Enti destinatari delle citate disposizioni rispetteranno le condizioni per il pareggio di bilancio stabilite con la legge 24 dicembre 2012, n. 243 articolo n. 13. Successivamente, con legge regionale 12 aprile 2017, n. 5, articolo 1 comma 17 lettera a), sono stati abrogati i commi 47, 48, 49, 50 e 51 della citata legge regionale 1/2007.

2) Il sistema dei controlli interni

Nell'ambito di questo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale, un rilievo non secondario è rivestito dall'analisi dei controlli interni della Regione Friuli Venezia Giulia.

In particolare, in questa sede si procederà ad approfondire quanto già evidenziato in sede di approvazione della DAS – Dichiarazione di affidabilità (deliberazione n. FVG/46/2017/FRG), arricchendola con le risultanze scaturenti dalla Relazione del Presidente della Giunta regionale, nonché alla luce delle ulteriori risultanze emerse in sede di richieste istruttorie e contraddittorio con la Regione.

Va evidenziato che le conclusioni cui si è pervenuti in tema di controlli interni svolti dall'Amministrazione regionale per l'anno 2016 verranno poste a base delle verifiche per l'anno appena concluso, di cui si darà un primo riscontro già con la DAS relativa all'esercizio finanziario 2017.

Normativa di riferimento

La Regione Friuli Venezia Giulia, con la legge regionale 13 febbraio 2015 n. 1, “Razionalizzazione, semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi di spesa”, Capo IV, in merito all'esercizio della funzione relativa ai controlli interni ha inteso superare il quadro normativo ed organizzativo preesistente, di cui alla legge regionale 8 agosto 2007 n. 21, legge di programmazione finanziaria e di contabilità regionale, che, agli articoli 53 e ss. disciplinava il controllo di ragioneria, suddiviso nei controlli di regolarità contabile e amministrativa e di legalità. Al fine di conseguire risultati utili nel perseguimento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, è stato disposto il contenimento progressivo della verifica della legittimità del singolo atto per favorire verifiche dirette al riscontro sul raggiungimento degli obiettivi assegnati in sede di pianificazione strategica, nonché il contenimento dei costi.

La legge regionale 13 febbraio 2015 n. 1, nell'intento di razionalizzare e semplificare il controllo interno, ha disegnato un sistema di controlli che, in sostituzione del precedente controllo preventivo di regolarità amministrativa, ha la finalità di dare maggiore incisività alla connessione tra l'attività di programmazione e l'attività di verifica dei risultati conseguiti. Tale sistema prevede che il concetto della responsabilità amministrativa,

disciplinato dalla legge regionale n. 21/2007, sia ulteriormente rafforzato, stabilendo che ogni centro di responsabilità amministrativa assicuri la regolarità amministrativa degli atti di propria competenza effettuando le verifiche sulla legittimità dell'atto previste dalla norma, con la possibilità di avvalersi delle attività consultive svolte dai competenti uffici, in funzione di supporto specialistico. La nuova normativa ha disposto anche l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dei controlli rispetto alla precedente normativa: l'articolo 12 comma 2 della L.R. n. 1/2015 prevede l'applicazione del sistema dei controlli interni sia nei confronti dell'azione e del personale dell'Amministrazione regionale, sia nei confronti delle società strumentali totalmente partecipate dalla Regione nell'ambito dell'esercizio del controllo analogo, nonché nei confronti degli Enti regionali di cui all'articolo 2 del DPR n. 27 agosto 2004 n. 277/Pres. "Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali".

La legge regionale n. 1/2015 ha previsto la seguente articolazione del Sistema dei controlli interni dell'Amministrazione regionale:

- **controllo di regolarità contabile:** ai sensi dell'articolo 14 della L.R. n. 1/2015 il controllo di regolarità contabile, inteso a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, si suddivide in: controllo preventivo di regolarità contabile, esercitato su atti di impegno di spesa (condizione di efficacia dell'atto) e atti di liquidazione (condizione per procedere all'ordinazione della spesa) e in controllo consuntivo di regolarità contabile, esercitato su rendiconti dei funzionari delegati della Regione (controllo sul 30 per cento dei rendiconti presentati), rendiconti delle gestioni fuori bilancio della Regione e conti giudiziali degli agenti contabili della Regione.

Nel 2016, nell'ambito del controllo preventivo contabile, sono state formulate n. 3 osservazioni formali e sono stati restituiti alle Direzioni emittenti n. 1.303 atti, a seguito di segnalazione informale dei Servizi di controllo. Per quanto riguarda il controllo consuntivo contabile sono state formulate: n. 11 osservazioni formali, concernenti n. 13 rendiconti dei funzionari delegati, n. 8 osservazioni formali in sede di parere sui rendiconti di gestioni fuori bilancio e nessuna osservazione sui conti giudiziali.

- **controllo di regolarità amministrativa:** il controllo è suddiviso in controllo preventivo e successivo di regolarità amministrativa. Il controllo preventivo è esercitato ai sensi

dell'articolo 20 della L.R. n. 1/2015, ove è previsto che ciascun centro di responsabilità amministrativa assicuri la regolarità amministrativa degli atti di propria competenza. Il controllo successivo di regolarità amministrativa, effettuato ai sensi dell'articolo 21 L.R. n. 1/2015 che prevede l'esercizio di tale controllo a campione, secondo la programmazione del Piano di Internal Audit e con le modalità introdotte dal regolamento D.P.Reg. 3 luglio 2015, n. 0137/Pres e s.m.i., ha la finalità di garantire la legittimità, ma anche verificare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, nonché valutare la prestazione organizzativa del personale.

- **controllo strategico:** ha la finalità di verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi e delle azioni strategiche definite nel Piano strategico regionale e valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei programmi, dei piani e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti. I risultati sono riferiti in via riservata agli organi di indirizzo politico.
- **controllo di gestione:** è diretto a misurare nel tempo l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. Il Piano della Prestazione è strumento di attuazione del controllo di gestione.
- **valutazione della prestazione:** è finalizzata a valutare la prestazione organizzativa e individuale del personale, attraverso le risultanze del controllo strategico e del controllo di gestione.
- **controllo sugli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza:** il controllo sulla prevenzione della corruzione è volto a verificare il rispetto degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, verificando l'effettiva osservanza del Piano triennale di prevenzione della corruzione. Il Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione dell'Amministrazione regionale esercita anche un controllo a campione sugli adempimenti in materia di trasparenza. Nel 2016 sono state rilevate problematiche inerenti il sistema di classificazione dei provvedimenti dirigenziali e l'evidenziazione dei dati sui provvedimenti dirigenziali nel sito Amministrazione trasparente della Regione.

- **controllo ispettivo di regolarità delle gestioni dei funzionari delegati, degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni della Regione:** è inteso a vigilare sull'amministrazione del patrimonio regionale ed è esercitato a campione secondo le previsioni del regolamento. Nel 2016, in esito al controllo effettuato, sono state formulate n. 6 osservazioni.
- **controllo analogo:** attraverso tale controllo, si esercita l'attività di vigilanza sulle società strumentali totalmente partecipate dalla Regione sulla base di quanto disposto dalla L.R. 4.5.2012, n. 10 "Riordino e disciplina della partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia a società di capitali".
- **verifica del sistema dei controlli interni:** all'art. 29 della L.R. n. 1/2015 è prevista la verifica e valutazione periodica del sistema, da parte del Direttore generale, al fine del suo miglioramento in termini di efficacia e efficienza. Il Direttore generale, con decreto n. 1914 dell'1.8.2017, ha approvato il Rapporto di verifica del sistema dei controlli interni dell'Amministrazione regionale, riportando le relazioni effettuate dalle singole strutture responsabili secondo la tipologia di controllo di competenza. Tale Rapporto è stato richiesto da questa Sezione di controllo con nota istruttoria.

Ad integrazione delle forme di controllo, la L.R. n. 1/2015 ha previsto la formulazione del parere, in ordine al rispetto della normativa di riferimento, reso dalle strutture competenti sui disegni di legge e sui regolamenti, preliminare alla formale presentazione per l'iscrizione all'ordine del giorno delle sedute della Giunta regionale, nonché l'attività di riscontro, sotto il profilo giuridico e formale, degli atti da sottoporre all'esame della Giunta regionale e la relativa attività di coordinamento.

Sintesi delle osservazioni in merito alla Relazione del Presidente della Regione sui controlli interni effettuati nell'anno 2016 - Problematiche relative all'attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa

Il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia ha trasmesso, con nota prot. 14719 del 27.6.2017, la Relazione annuale sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2016, in attuazione di quanto prevede l'art. 1, co. 6, del decreto legge 10 ottobre 2012 n.174, secondo cui *“Il presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni,*

adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno". La Relazione è stata elaborata sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2017/INPR del 4.5.2017.

Il documento presidenziale è suddiviso in quattro Sezioni: nella Sezione I si espone il quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni, con riferimento ad atti e attività posti in essere nell'anno 2016 o che hanno prodotto effetti sulle attività dell'esercizio 2016, nella Sezione II si descrive l'attività svolta nell'ambito del sistema dei controlli interni, nella Sezione III si relaziona sull'attività di controllo sugli organismi partecipati e nella Sezione IV si riferisce sui controlli sulla gestione del Servizio sanitario regionale.

Il "sistema" dei controlli interni, come definito dal D.L. n. 174/2012, costituisce argomento fondamentale della Relazione, attraverso l'individuazione degli elementi che attribuiscono carattere sistemico al controllo interno, secondo logiche che da un lato dovrebbero intenderlo come occasione e strumento di verifica della corrispondenza tra l'attività programmata e l'attività effettivamente realizzata e dall'altro secondo logiche che consentano una visione e verifica della conformità dell'azione effettivamente svolta ai diversi parametri posti dalla normativa di riferimento per i vari tipi di controllo interno (legalità, legittimità, regolarità, efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, adeguatezza).

Nel 2016, l'Amministrazione regionale ha esercitato le seguenti tipologie di controllo interno: controllo di regolarità contabile; controllo di regolarità amministrativa; controllo strategico; controllo di gestione; valutazione della prestazione; controllo degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni; controllo ispettivo di regolarità delle gestioni dei funzionari delegati, degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni della Regione; controllo analogo sulle società strumentali totalmente partecipate dalla Regione.

Nella Relazione del Presidente della Regione sono state illustrate le misure consequenziali poste in essere dall'Amministrazione regionale in ordine ai precedenti rilievi di questa Sezione di controllo.

In risposta alle osservazioni della Sezione, formulate nella relazione allegata alla deliberazione n. FVG/53/2016/VSGC del 16.11.2016 concernente "*I controlli interni della*

Regione nell'ambito del sistema integrato di finanza pubblica regionale”, che evidenziavano criticità nella funzionalità e sull’attendibilità del nuovo regime del controllo interno di regolarità amministrativa, sotto il profilo dell’attività di Internal Audit effettuata nell’anno 2015, nella Relazione presidenziale si evidenzia che, con la DGR n. 367/2016, è stato disposto che le funzioni di Internal Audit, già di competenza del Servizio Audit della Direzione generale, fossero assegnate al Servizio distaccato di ragioneria della Direzione centrale finanze. Al fine di garantire lo scambio delle informazioni tra l’ufficio preposto al controllo e i diversi centri di responsabilità amministrativa, nonché la trasmissione ordinata e semplificata della documentazione a corredo dell’atto in esame, nel secondo quadrimestre del 2016 è stato inoltre sviluppato un software specifico attualmente pienamente operativo.

Per quanto riguarda l’osservazione, contenuta nella relazione allegata alla deliberazione n. 53/2016 della Sezione, in merito alla mancata trasmissione di informazioni sulla verifica e valutazione periodica dell’efficacia e dell’efficienza del sistema dei controlli interni rimesse all’Internal Audit ai sensi dell’art. 29 della L.R. n. 1/2015, nella Relazione presidenziale si comunica che gli uffici della Direzione Generale hanno provveduto, nel corso del 2017, a disporre tale verifica e che gli esiti sono oggetto di una relazione che, a breve, sarà sottoposta ad approvazione (tale relazione è stata richiesta all’Amministrazione regionale con la nota istruttoria prot. 3005 del 30.10.2017 della Sezione di controllo).

Nella relazione allegata alla deliberazione n. 53/2016 si paventava anche il rischio di deficit di trasparenza che potrebbe teoricamente riscontrarsi nella previsione legislativa secondo la quale gli esiti del controllo strategico sono comunicati dalla Direzione generale “riservatamente” all’organo politico. In merito, nella Relazione presidenziale è stato precisato che gli esiti del controllo strategico sono pubblicati sul sito Internet della Regione e fanno parte della Relazione sulla prestazione dove vengono riepilogate opportunità e criticità riscontrate nel corso dell’anno, anche essa pubblicata come richiesto dalle norme.

Il sistema dei controlli interni regionale era stato anche oggetto di analisi nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale, anno 2014, approvato con deliberazione della Sezione di controllo n. FVG/68/2015/FRG del 10.6.2015. Nel Rapporto si osservava, tra l’altro, che il nuovo controllo (strategico e di gestione), allora in fase di prima applicazione, pareva presentare un prevalente significato di controllo direzionale

finalizzato soprattutto alla valutazione della performance. Inoltre, si rilevava che dovevano essere ulteriormente potenziati i meccanismi di correlazione tra la fase della programmazione (obiettivi) e quella della rendicontazione (risultati raggiunti), specialmente in relazione alla chiara rappresentazione delle risorse impiegate per il raggiungimento dell'obiettivo. In risposta a tali osservazioni, la Relazione presidenziale ha dedotto che nel corso del 2016 si è consolidata l'integrazione tra il Piano della prestazione ed il sistema di valutazione individuale del personale facendo coincidere gli obiettivi di tutti i dipendenti con gli interventi del Piano. Nel 2016 la Direzione generale ha pubblicato la "Relazione sulla prestazione", approvata con DGR n. 1080 del 17.6.2016, dove si evidenziano, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati, con rilevazione degli eventuali scostamenti. Con la Relazione politico-programmatica regionale (RPPR) prevista dell'articolo 3 della L.R. n. 26/2015 ed elaborata secondo la nuova struttura del DEFR, si è inoltre realizzata l'integrazione tra la pianificazione strategica, la programmazione finanziaria e la programmazione operativa, con l'individuazione del quadro delle risorse finanziarie disponibili per il raggiungimento degli obiettivi della pianificazione regionale e la definizione degli obiettivi di spesa riferiti alle missioni/programmi di bilancio raccordati alle priorità strategiche/obiettivi strategici del Piano della Prestazione, al fine di assicurare uno stretto collegamento tra obiettivi di spesa, obiettivi di performance e risultati attesi, che vengono monitorati e misurati tramite le attività di controllo strategico e di gestione.

Nel "Report sul controllo di gestione sui costi delle Strutture della Presidenza e delle Direzioni centrali della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia" viene quantificato il rapporto tra le risorse impiegate e i risultati raggiunti, fornendo per ogni struttura organizzativa di primo livello (della Presidenza e delle Direzioni centrali) i costi diretti (in particolare il costo del personale) ed indiretti, i dati di bilancio dei capitoli gestiti dalla struttura, con relativi indicatori di performance finanziaria e i dati di sintesi del monitoraggio del Piano della prestazione. Inoltre, il report di controllo strategico contiene un'analisi sulla performance finanziaria di capitoli di spesa collegati agli interventi del Piano della prestazione, al fine di dare immediata conoscenza sullo stato di finanziamento o definanziamento dei capitoli e quindi, di conseguenza, sulla carenza o mancanza delle risorse economiche associate agli interventi (come richiesto dalla Corte dei Conti).

Con riferimento all'osservazione, contenuta nella relazione allegata alla deliberazione FVG/68/2015/FRG, concernente la non ancora intervenuta presenza, peraltro già segnalata nella relazione relativa all'anno 2015, dell'organo interno di revisione, organo che sempre più, come dottrina e giurisprudenza rimarcano, assolve alla duplice convergente funzione di controllo interno e di raccordo con i controlli esterni, nella Relazione presidenziale si fa presente che lo schema di norme di attuazione recanti modifiche ed integrazioni al DPR 902/1975 in materia di funzioni di controllo, che prevede l'autorizzazione ad istituire tale organo di vigilanza, è stato approvato in via definitiva dalla Commissione paritetica in data 28 settembre 2016 ed è attualmente all'esame del Dipartimento affari giuridici e legislativi in vista della successiva approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento alla Relazione del Presidente della Regione sui controlli interni della Regione e sui controlli effettuati nell'anno 2016, questa Sezione di controllo ha richiesto all'Amministrazione regionale, con la nota istruttoria n. 3005 del 30.10.2017, di fornire chiarimenti su alcuni aspetti dei controlli effettuati e di integrare la documentazione. In particolare, è stato richiesto l'invio della relazione della Direzione generale in ordine alla verifica e valutazione periodica dell'efficacia e dell'efficienza del sistema dei controlli interni, rimesse all'Internal Audit ai sensi dell'art. 29 della L.R. n. 1/2015. Inoltre, considerato che nella nota descrittiva prot. 0008995 del 13.4.2017 della Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie *“Analisi della dimensione quantitativa del controllo successivo di regolarità amministrativa nell'esercizio delle funzioni di internal Audit – anno 2016”* risultava che la Direzione generale non aveva rinvenuto i presupposti per l'applicazione dell'art. 17 bis, co. 3 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali approvato con D.P.Reg. n. 277 del 27.8.2004 e succ. mod. e integr., ove è prevista la possibilità di attuare eventuali interventi correttivi da adottare in relazione agli esiti dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa operato dalla struttura direzionale competente in materia di Internal Audit, altresì prevista dall'art. 6 co. 4 del Regolamento per il controllo successivo di regolarità amministrativa approvato con il D.P.Reg. 3.7.2015 n. 137 e succ. mod. e integr., si richiedeva di fornire le motivazioni della decisione di non procedere ad interventi correttivi, nonostante che, nell'ambito del

controllo successivo di regolarità amministrativa, fosse stato riscontrato un numero considerevole di atti con evidenze.

In merito al Piano di Internal Audit per l'anno 2016, approvato con DGR n. 486 del 25.3.2016, ove risulta ricompresa nel controllo successivo di regolarità amministrativa la percentuale di campionamento del 4% degli atti di spesa registrati, sono stati chiesti chiarimenti su tale determinazione che comporta un controllo riservato solamente a un'esigua parte degli atti di spesa che hanno riflessi finanziari sul bilancio e di conoscere i parametri specifici adottati ai fini del campionamento.

Con la nota prot. n. 25348 del 15 novembre 2017, come meglio specificato nel successivo contraddittorio del 21 novembre 2017 – ore 15.00, la Direzione generale della Regione ha fornito una risposta alle osservazioni di cui al punto 3 della nota istruttoria di questa Sezione di controllo prot. 3005 del 30.10.2017, in merito alla percentuale di campionamento del 4% indicata nel Piano di Internal Audit per l'anno 2016. La risposta dell'Amministrazione regionale comprende l'illustrazione del processo di campionamento, esplicitando, nel successivo contraddittorio, la natura casuale dei criteri di campionamento adottati relativamente alla determinazione quantitativa espressa nel Piano.

Il prospetto che segue evidenzia la riduzione dell'oggetto del controllo previsto dal piano di Internal Audit per il 2016, rispetto a quello previsto per il 2015 e l'ulteriore ridimensionamento previsto per l'anno 2017.

Confronto tra i Piani di Internal Audit degli anni 2015, 2016 e 2017.

	Tipologie	Piano Internal Audit anno 2015		Piano Internal Audit anno 2016		Piano Internal Audit anno 2017	
		Categorie / universo di rilevazione	Percentuale	Categorie / universo di rilevazione	Percentuale	Categorie / universo di rilevazione	Percentuale
a	Atti di impegno	Atti di spesa che hanno riflessi finanziari sul bilancio	5%	Atti di spesa che hanno riflessi finanziari sul bilancio	4%	Atti di spesa registrati al primo livello del piano dei conti - Spese correnti, Spese in conto capitale e Spese per incremento attività finanziarie; Rimborso prestiti; Chiusure anticipazioni; Uscite per conto terzi e partite di giro	4%
b	Atti di liquidazione	“ “	5%	“ “	4%		
c	Atti dell'economista	No	No	Atti di impegno e liquidazione adottati per la regolarizzazione contabile sui capitoli di spesa operativi delle spese sostenute dall'economista	50%	Atti di impegno e liquidazione adottati per la regolarizzazione contabile sui capitoli di spesa operativi delle spese sostenute dall'economista	4%
d	Procedimenti amministrativi	Trasferimenti non destinati a soggetti pubblici	2% per gli acquisti e 1% per i trasferimenti	Somma dei campioni selezionati per le tipologie a), b) e c)	1%	Somma dei campioni selezionati per le tipologie a), b) e c)	4%

			correnti				
e	Gestioni fuori bilancio		25%	Rendiconti delle gestioni dell'anno 2015	5% (il rendiconto è controllato per l'1% delle operazioni di entrata e di spesa)	Rendiconti delle gestioni dell'anno 2016	5% (il rendiconto è controllato per l'1% delle operazioni di entrata e di spesa)
f	Rendiconti dei funzionari delegati	No	No	Rendiconti dell'esercizio finanziario 2015	5%	-	-

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia sui dati esposti nelle Deliberazioni della Giunta regionale, relative ai Piani di Internal Audit.

Nella Deliberazione n. 420 del 13.3.2017, con la quale è stato approvato il Piano 2017 di Internal Audit, all'art. 3 è stata introdotta una nuova limitazione quantitativa al controllo: “Il numero di atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa, mensilmente, per tutti e quattro gli strati¹⁸ determinati ai sensi del comma 2, è pari al quattro per cento con arrotondamento all'intero superiore con numero minimo di due atti per strato e massimo complessivo tra tutti gli strati di cinquanta atti; nel caso di applicazione del tetto massimo, i cinquanta atti vengono ripartiti in base alla numerosità dei campioni presenti in ciascuno strato arrotondando all'intero inferiore e con il criterio dei più alti resti”. Da tale enunciato si appalesa la difficoltà ad applicare, nell'anno 2017, la percentuale del 4% (nell'anno 2016 sono stati campionati n. 607 atti sulla base della percentuale del 4%), esaminando una percentuale molto inferiore, in quanto si stabilisce che sia 50 il numero massimo complessivo di atti soggetti a controllo. Con la nota prot. n.26168 del 15 novembre 2017, e nel successivo contraddittorio avvenuto il giorno 21 novembre – ore 15.00, la Direzione generale della Regione ha fornito una risposta alle osservazioni di cui ai punti 1 e 2 della nota istruttoria prot. 3005 del 30.10.2017 di questa Sezione di controllo, in merito sia alla trasmissione della relazione di verifica e valutazione periodica dell'efficacia e efficienza del sistema di controlli interni, sia alle motivazioni relative alla decisione di non procedere a interventi correttivi, previsti dal regolamento per il controllo successivo di regolarità amministrativa approvato con D.P.Reg. n. 137 del 3.7.2015. L'Amministrazione regionale ha affermato di aver invitato

¹⁸ a) atti di spesa registrati al primo livello del piano dei conti - Spese correnti; b) atti di spesa registrati al primo livello del piano dei conti - Spese in conto capitale; c) atti di spesa registrati al primo livello del piano dei conti - Spese per incremento attività finanziarie; Rimborso prestiti; Chiusure anticipazioni; Uscite per conto terzi e partite di giro; d) atti di spesa adottati trimestralmente dal centro unico di responsabilità amministrativa per la regolarizzazione contabile assunti sui capitoli di spesa operativi che reggono le partite di giro economici.

le Strutture regionali a tenere in considerazione gli esiti dell'attività di controllo successivo operato dal Servizio distaccato di ragioneria e di comunicare gli interventi correttivi. Nella risposta si dà conto anche che alcune Direzioni abbiano provveduto ad effettuare tali comunicazioni, tuttavia l'alto numero di evidenze doveva portare all'adozione di misure consequenziali da parte di tutte le Direzioni interessate.

Il Rapporto di verifica del sistema dei controlli interni, trasmesso in allegato alla risposta dell'Amministrazione regionale, (approvato con il decreto n. 1914 dell'1.8.2017 della Direzione generale) risulta una relazione espositiva delle procedure adottate per i vari controlli interni effettuati dalla Regione, in quanto si limita a riportare le relazioni delle strutture responsabili dei controlli, senza evidenziare le criticità riscontrate, a parte la sezione dedicata al controllo sull'applicazione della normativa sulla trasparenza, che contiene l'esame delle problematiche emerse e le proposte di modifica. Per quanto riguarda il controllo successivo di regolarità amministrativa, si rinvia alla "Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa" a firma del Ragioniere generale, prot. 5060 di data 1.3.2017 e si afferma che "Nel corso dell'anno 2016 non si sono rispettati i termini di controllo e non sono stati esitati tutti gli atti selezionati."

Pertanto, i risultati quantitativi del controllo successivo di regolarità amministrativa nell'anno 2016 non sono stati molto positivi, come del resto era stato appurato anche nell'anno precedente. Nella Relazione allegata alla Deliberazione della Sezione di controllo n. 53 del 16.11.2016 sui controlli interni della Regione nell'ambito del sistema integrato di finanza pubblica regionale era stato, infatti, evidenziato che il controllo effettuato dalle strutture regionali secondo le previsioni del Piano di Internal Audit 2015 aveva avuto risultati quantitativi molto limitati. In particolare, in merito all'attività effettivamente svolta con riferimento ad atti emanati o a procedimenti attivati nel 2015, era stato appurato che dei 959 atti e procedimenti del 2015 selezionati ben 609, pari all'63,5%, non erano stati ancora controllati, mentre risultavano definiti solo il 30,2% (290) degli atti o procedimenti selezionati e pendenti il 6,3% (60 atti o procedimenti). Nell'ambito del contraddittorio finale, peraltro, l'Amministrazione aveva precisato come i controlli in precedenza definiti con la locuzione "da avviare" esprimessero in realtà un'attività istruttoria già iniziata con la richiesta di atti, cui, peraltro, non aveva fatto seguito alcun riscontro e la locuzione "in istruttoria" esprimeva, invece, i casi per i quali erano già state richieste integrazioni alla struttura interessata.

Nella deliberazione della Sezione di controllo n. FVG/ 46 /2017/FRG del 7.6.2017, avente come oggetto la Dichiarazione di affidabilità del rendiconto generale della Regione Friuli Venezia Giulia per l'esercizio 2016 e di legittimità e regolarità delle relative operazioni e, in particolare, nel capitolo della Relazione allegata, relativo ai “controlli interni dell'amministrazione regionale – anno 2016”, sono stati precedentemente riportati gli esiti del controllo interno di regolarità contabile e amministrativa, esaminandone gli aspetti quantitativi.

L'analisi effettuata in tale Relazione rappresentava la situazione dei controlli posti in essere nell'anno 2016, che evidenzia soprattutto le problematiche relative ai risultati del controllo successivo di regolarità amministrativa. Nella “Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa” a firma del Ragioniere generale, prot. 5060 di data 1.3.2017 (inviata alla Sezione di controllo a seguito di richiesta informale) si confermano i dati esposti nella relazione allegata alla Delibera n. 46/2017 della Sezione di controllo relativamente al controllo successivo di regolarità amministrativa e i risultati, per molti aspetti, negativi di tale tipologia di controllo. Da tali dati risulta che hanno avuto un esito solo 215 atti (pari al 35,4%) su 607 campionati e caricati a sistema, pertanto n. 392 non sono stati controllati (64,6%). Inoltre, hanno avuto evidenze n. 104 atti su 215 (111 senza evidenze), per cui risultava un numero notevole di atti contenenti elementi non giudicati corretti.

Nella tabella che segue sono esposti i dati del campionamento e gli esiti del controllo successivo svolto nell'anno 2016 dal Servizio distaccato di ragioneria, nelle funzioni di Internal Audit, integrati dai dati sull'universo di rilevazione (da gennaio a ottobre 2016) tratti dalla Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa.

Campionamento ed esitazione degli atti – anno 2016

	Universo di rilevazione	Atti campionati	%campionati su universo	Atti campionati e caricati a sistema	Atti esitati
atti	16.839	607	3,60%	575	215
procedimenti	607	16 (56**)	2,63% (9,22%)	15	15
regolarizzazione	0	0	0	0	0
rendiconti funzionari delegati	203	10	4,92%	10	9
rendiconti gestioni fuori bilancio	34	1	2,94%	1	1
totale	17.683	634 (674**)	3,58% (3,81%)	601	240

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia sui dati della Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa del Ragioniere generale della Regione FVG, prot. 5060 di data 1.3.2017.

*L'Amministrazione regionale ha riferito che i decreti di regolarizzazione contabile dei pagamenti effettuati con procedura economale di spesa sono stati registrati nel mese di dicembre e, pertanto, vengono esaminati nell'anno 2017.

** Numero di procedimenti che sono stati effettivamente selezionati, in applicazione del Decreto del Servizio distaccato di ragioneria n. 2292/2016, con cui è stata innalzato dall'1% all'8% la percentuale di campionamento dei procedimenti.

Come si evince dalla Relazione, “l'esame degli atti registrati nella fase conclusiva dell'anno 2016 e degli atti di regolarizzazione contabile dei pagamenti effettuati con procedura economale non potrà che trovare perfezionamento nei primi mesi dell'anno 2017, periodo in cui vi sarà una sovrapposizione degli atti in controllo”.

I dati relativi all'attività di controllo espletata nei primi dieci mesi del 2016 sono riassunti nella seguente tabella.

Attività di controllo successivo di regolarità amministrativa – anno 2016

Attività di controllo sugli atti		Atti campionati	Atti esitati	Atti senza evidenze	Atti con evidenze	% esitati su campionati
	totale	607	215	111	104	35,4%

Attività di controllo sui procedimenti		Procedimenti campionati	Procedimenti esitati	Procedimenti senza evidenze	Procedimenti con evidenze	% esitati su campionati
	totale	16	15	5	10	93,8%
	totale	56*	15	5	10	27,3%

Attività di controllo regolarizzazione contabile procedura economale		Atti campionati	Atti esitati	Atti senza evidenze	Atti con evidenze	% esitati su campionati
	totale	0	0	0	0	0

Attività di controllo sui rendiconti 2015 funzionari delegati		Rendiconti campionati	Rendiconti esitati	Esiti senza evidenze	Esiti con evidenze	% esitati su campionati
	totale	10	9	8	1	90%

Attività di controllo sui rendiconti 2015 gestioni fuori bilancio		Rendiconti campionati	Rendiconti esitati	Esiti senza evidenze	Esiti con evidenze	% esitati su campionati
	totale	1	1	1	0	100%

Totale complessivo		634 (674*)	240	125	115	37,85% (35,60%*)
---------------------------	--	-------------------	------------	------------	------------	-------------------------

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia sui dati della Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa del Ragioniere generale della Regione FVG, prot. 5060 di data 1.3.2017.

* Numero di procedimenti che sono stati effettivamente selezionati, in applicazione del Decreto del Servizio distaccato di ragioneria n. 2292/2016, con cui è stata innalzato dall'1% all'8% la percentuale di campionamento dei procedimenti.

Per quanto riguarda il controllo sugli atti, gli esiti che emergono nella Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa per l'anno 2016, mostrano il quadro delle irregolarità evidenziate in sede di esame istruttorio. L'attività di controllo degli atti ha avuto tre tipologie di esito: la prima “non si ritiene di formulare osservazioni” nel caso in cui non siano emersi vizi, la seconda “rilievo” quando sono stati riscontrati elementi di difformità dalla norma giuridica di riferimento e la terza “suggerimento”, quando gli

uffici di controllo hanno formulato indicazioni rimesse alla valutazione delle strutture direzionali per la redazione di atti futuri, riguardo a carenze motivazionali o carenze redazionali del provvedimento. Nel 2016, n. 215 atti sono stati sottoposti a controllo e l'esito di tali atti è stato: n. 111 atti verificati con esito "non si ritiene di formulare osservazioni", n. 62 atti verificati con esito "rilievo" e n. 42 atti verificati con esito "suggerimento" (per un totale di n. 104 atti con evidenze).

Le verifiche istruttorie hanno riscontrato:

- a) irregolarità in merito agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 26 del D.Lgs n. 33/2013;
- b) irregolarità sul rispetto di alcune disposizioni della L.R. n. 7/2000, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di motivazione di cui all'art. 4, la comunicazione di avvio del procedimento di cui agli art. 13 e 14, l'applicazione della procedura valutativa di cui all'art. 36 e nel rispetto del termine del procedimento di cui all'art. 3;
- c) irregolarità nella determinazione del contributo in relazione alla normativa di riferimento;
- d) irregolarità nella sottoscrizione ai sensi dell'art. 40 della L.R. n. 21/2007 (concernente la procedura di prenotazione delle risorse finanziarie disponibili e l'adozione degli atti di riparto e del provvedimento);
- e) irregolarità di natura contabile;
- f) irregolarità nella verifica di cui all'art. 48 bis del DPR n. 602/1973 (concernente la verifica che deve essere effettuata dalle amministrazioni pubbliche e dalle società a partecipazione pubblica sull'adempimento dell'obbligo di versamento di cartelle di pagamento da parte del beneficiario del pagamento);
- g) incongruenza tra il dispositivo del decreto di spesa e l'allegato contabile;
- h) irregolarità in merito al codice unico di progetto (CUP) e al codice identificativo di gara (CIG);
- i) irregolarità nella dimostrazione dell'effettivo e dimostrato fabbisogno di cassa ai fini della liquidazione ai sensi della disciplina di riferimento;
- j) irregolarità in merito alla attestazione di conformità della prestazione contrattuale di cui all'art. 7 del d.P.reg n. 214/2009;
- k) irregolarità nella assunzione dell'impegno di spesa conseguente ad obbligazioni contrattuali di cui all'art. 44 della L.R. n. 21/2007 (la disposizione prevede

l'assunzione dell'impegno di spesa dopo che l'obbligazione sia giuridicamente perfezionata e, in ogni caso, prima dell'esecuzione del contratto);

- l) irregolarità in merito alla potestà di sospensione della erogazione di cui all'art. 47 della L.R. n. 7/2000 (concernente la sospensione l'erogazione di incentivi qualora l'Amministrazione o gli Enti regionali abbiano notizia che l'interesse pubblico perseguito possa non essere raggiunto).

Inoltre, non risulta se sia stata attivata la verifica contabile a campione, prevista dall'art. 43 della L.R. n. 7/2000, sulla documentazione presentata a rendiconto dei contributi regionali, dalle associazioni, istituzioni e organizzazioni onlus.

In merito al controllo svolto nell'anno 2016 sui procedimenti, in applicazione della percentuale dell'1% prevista dal Piano di Internal Audit sarebbero stati selezionati n. 16 procedimenti, tuttavia, in applicazione del decreto del Servizio distaccato di ragioneria n. 2292/2016, con il quale la percentuale di campionamento è stata aumentata all'8%, risultano effettivamente selezionati n. 56 procedimenti. Nella Relazione si attesta che i procedimenti che hanno avuto un esito sono stati 15, dei quali n. 5 con esito "non si ritiene di formulare osservazioni", n. 1 con esito "suggerimento" e n. 9 con esito "rilievo". Pertanto, per n. 10 procedimenti su 15 sono state riscontrate irregolarità.

Per quanto riguarda il controllo sugli atti (procedura economale), nel 2016 non sono stati esaminati i decreti di spesa adottati sui capitoli che reggono le partite economali, in quanto i decreti campionati sono stati registrati nel mese di dicembre. Risultati quantitativamente positivi hanno avuto i controlli sui rendiconti dei funzionari delegati (n. 9 esitati su 10 campionati), con n. 8 esiti "non si ritiene di formulare osservazioni", n. 1 esito "rilievo" e n. 1 rendiconto ancora in istruttoria, e sulle gestioni fuori bilancio (1 esitato su 1 campionato) con esito "non si ritiene di formulare osservazioni". Nella risposta alla Nota istruttoria, l'Amministrazione regionale ha fatto presente che il Servizio distaccato di ragioneria ha comunicato, ai sensi dell'art. 6, comma 3 del Regolamento, gli esiti del controllo effettuato alle Direzioni centrali della Regione interessate e che, alcune di esse, hanno provveduto a comunicare le misure consequenziali assunte. La Direzione generale ha, inoltre, informalmente invitato le strutture dell'Amministrazione regionale a valutare gli esiti del controllo ed a portare a conoscenza della medesima l'eventuale attività svolta.

Le motivazioni alle quali possono essere ascritte le difficoltà riscontrate dall'Amministrazione regionale nell'attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa nel 2016 appaiono di vario genere. L'Amministrazione regionale aveva fatto presente che l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa aveva potuto avvalersi, solo a fine anno 2016, di un nuovo software di supporto alla gestione del campionamento, per la trasmissione della documentazione, la gestione dell'attività di controllo e di monitoraggio. L'esistenza di problemi tecnici nell'effettuazione delle procedure di controllo può forse in parte motivare i ritardi riscontrati negli esiti quantitativi del controllo stesso, considerato che il nuovo software, ideato e sviluppato nel corso del secondo quadrimestre, è stato avviato nell'agosto 2016 (circolare n. 14/FIN del 3.8.2016) e messo in produzione nel settembre 2016. Secondo l'Amministrazione regionale, le funzionalità del software, al 31.12.2016, forniscono un supporto alla gestione del campionamento, all'assegnazione dell'attività istruttoria, alla trasmissione dematerializzata della documentazione, alla gestione dell'attività di controllo, consentendo il superamento delle criticità rilevate (soprattutto concernenti l'acquisizione della documentazione propedeutica all'attività di controllo) nel primo periodo di attuazione dell'art. 21 della L.R. n. 1/2015.

Un'altra motivazione si può riscontrare nella "criticità organizzativa" che si illustra nella Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa del Ragioniere generale, con riferimento al Servizio distaccato di Ragioneria che, dal 16.3.2016 (ai sensi della DGR n. 367/2016), ha assunto la competenza ad esercitare tale controllo. Tale struttura regionale, oltre a tale compito, ha dovuto anche svolgere molte altre attività, tra cui ulteriori funzioni di controllo interno previste dalla L.R. n. 1/2015, con un organico non rispondente alle esigenze¹⁹.

Appare altresì importante la segnalazione del Ragioniere generale che, nella sua Relazione, ha evidenziato che "Si ritiene doveroso richiamare l'attenzione sulla necessità di una modifica del Regolamento che chiarisca e definisca, tra le altre, i compiti e gli strumenti dell'attività di controllo, oggi completamente scoperta dal punto di vista normativo,

¹⁹ Relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa anno 2016, paragrafo 2b: "Il Servizio distaccato di ragioneria, di seguito Servizio, ha visto impegnate nell'attività di Internal Audit, nel 2016, otto persone oltre al dirigente. Ma nel garantire l'esercizio efficace della funzione di Internal Audit, il Servizio ha dovuto altresì tener conto della stringente esigenza di assicurare, parallelamente, lo svolgimento efficace delle ulteriori funzioni di controllo interno e delle altre attività in carico":

nonché i rapporti tra la Direzione generale e la Direzione centrale finanze – Servizio distaccato di ragioneria in merito alle eventuali misure consequenziali assunte con riferimento all’attività di Internal Audit.” Si sottolinea a tale proposito un altro aspetto problematico, ossia che, come rilevato nella Relazione, la normativa, prevedendo la distinzione tra controllo su atti e controllo su procedimenti, non consente, per la fattispecie del controllo su singoli provvedimenti, l’esame di atti e operazioni presupposti citati nel provvedimento, “con la conseguenza della non rilevabile, seppur presente, irregolarità amministrativa.” Per ovviare a tale circostanza, potrebbe essere sviluppato il controllo basato su scelte professionali, che consenta di esaminare procedimenti per i quali è già stata individuata una possibile criticità. L’art. 21, comma 2, lett. d) della L.R. n. 1/2015 prevede che, nell’ambito del Piano annuale di Internal Audit, i criteri per la scelta del campione privilegino situazioni di possibile criticità e l’Amministrazione ha tenuto conto di tale direttiva, in quanto nel Piano approvato con DGR n. 486/2016 si afferma che la gestione economica della spesa meriti una “attenzione particolare” da parte del controllo successivo di regolarità amministrativa, quale supporto costruttivo per l’avvio della nuova procedura di spesa derivante dal superamento della figura del funzionario delegato (tale controllo non è stato comunque effettuato nell’anno 2016 poiché gli atti sono stati registrati a dicembre, come già evidenziato), tuttavia potrebbero essere individuati altri settori nevralgici, sulla base delle irregolarità riscontrate dagli uffici di controllo nell’anno 2016 e potrebbero essere sottoposti a controllo i procedimenti (e non solamente i singoli atti) afferenti tali settori.

Per quanto concerne la tempistica della programmazione del controllo successivo di regolarità amministrativa, si osserva che il Piano di Internal Audit per l’anno 2016 è stato approvato con DGR n. 486 del 25.3.2016, dopo circa tre mesi dall’inizio dell’anno 2016, recependo le modifiche organizzative recate dalla DGR n. 367 dell’11.3.2016, finalizzate a ricondurre alla Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie (Ufficio distaccato di Ragioneria) la competenza in materia di Internal Audit. La tempistica della programmazione 2016 è in linea con le previsioni del regolamento di cui all’articolo 21 comma 3 della L.R. n. 1/2015, approvato con DGR n. 1258 del 26 giugno 2015 ed emanato con D.P.Reg.137 del 3 luglio 2015, che, all’articolo 2, prevede che la delibera programmatica sia adottata entro il 31 marzo di

ogni anno, tuttavia si ritiene che la programmazione dell'attività dovrebbe precederne l'avvio²⁰.

Nel Piano di Internal Audit 2016, all'articolo 8, si precisa che i criteri di campionamento verranno applicati a partire dal mese di febbraio 2016, mentre per il mese di gennaio 2016 continuano ad applicarsi le disposizioni del Piano di Internal Audit per l'esercizio 2015. La programmazione del controllo 2015 era invero iniziata anch'essa solo con delibera della Giunta regionale n. 1385 del 10.7.2015 e si applicava a partire dal 1° aprile 2015 (d'altronde, il regolamento era stato approvato con DGR n. 1258 del 26 giugno 2015 ed emanato con D.P.Reg.137 del 3 luglio 2015).

Nel Piano di Internal Audit 2017, approvato con la DGR n. 420 del 13 marzo 2017, all'articolo 4 si prevede che l'attività degli uffici di controllo dovrà essere indirizzata prioritariamente sui campionamenti estratti nel corso dell'anno 2017, differendo il controllo successivo di regolarità amministrativa sui campioni estratti nel 2016, al fine di garantire parallelamente lo svolgimento efficace dei controlli di cui agli articoli 19 (controllo consuntivo di regolarità contabile sui conti giudiziali degli agenti contabili) e 27 (controllo ispettivo di regolarità delle gestioni dei funzionari delegati, degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni della Regione) della L.R. n. 1/2015. Pertanto nell'anno 2017, anziché completare l'attività di controllo riferita al 2016, è stata disposta l'attuazione prioritaria del controllo relativo all'anno corrente, con la prevedibile conseguenza di non riuscire a recuperare il ritardo nella procedura di controllo. Infatti nel Regolamento è previsto che sia effettuato il campionamento e poi il procedimento di controllo entro tempistiche precise (art. 5 -L'universo di riferimento per l'estrazione del campione degli atti è costituito dai decreti digitali adottati nel mese precedente. art. 6 - A seguito dell'estrazione del campione il Servizio Audit comunica l'avvio del procedimento di controllo alla struttura direzionale competente o vigilante. Il Servizio Audit comunica l'esito del controllo alla struttura direzionale di cui al comma 1 e al Direttore generale entro trenta giorni dall'avvio del procedimento.)

²⁰ Anche l'Amministrazione regionale aveva affermato tale criterio nelle premesse della DGR n. 486 del 25.3.2016: "la formulazione del Piano di Internal Audit, in ottemperanza al principio della programmazione, segnala le priorità del controllo e consente la pianificazione del lavoro in modo da permettere, già nella fase di programmazione della gestione, la consapevolezza dell'area da controllare e dei soggetti coinvolti"

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE SUL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Dal presente quadro analitico del sistema dei controlli interni attivati presso la Regione Friuli Venezia Giulia, emerge una situazione oggetto di recente riorganizzazione.

Alla luce del recente trasferimento di competenze in materia, l'attenzione della Sezione si è rivolta principalmente verso il controllo successivo di regolarità amministrativa, attualmente incardinato presso la Ragioneria regionale.

Da tale esame è risultata una realtà in corso di evoluzione, che per l'anno 2016 ha fatto emergere alcune, non trascurabili criticità.

Vengono in rilievo principalmente le difficoltà organizzative e di organico, per cui attualmente il servizio di controllo in questione viene svolto da personale regionale incaricato di più attività. Al fine di raggiungere un più efficace risultato, sarebbe invece preferibile individuare delle unità di personale, anche eventualmente meno numerose di quelle attualmente impiegate, da destinare esclusivamente a tale tipo di mansione.

Una ulteriore osservazione va rivolta alle criticità riscontrate nella tempistica di svolgimento dei controlli. Al riguardo, va evidenziato che nell'anno 2016 il piano di Internal Audit è stato adottato soltanto nel mese di marzo 2016. A regime, anche al fine di dare effettività ed incisività ai controlli, sarebbe opportuno che tali piani di programmazione avvengano in forma anticipata (sebbene il Regolamento DPReg n.137 del 3 luglio 2015 preveda l'adozione di tale piano entro il 31 marzo di ogni anno, sarebbe preferibile procedere alla sua adozione il più possibile contestualmente all'inizio dell'attività del nuovo anno).

Per quel che riguarda le metodologie adottate, ulteriori avvertenze vanno rivolte agli aspetti problematici connessi innanzitutto al controllo su singoli provvedimenti. Per tali fattispecie, infatti, come già detto nel corpo della presente relazione, non si è potuto riscontrare l'esame anche degli atti e operazioni presupposti citati nel provvedimento. Al fine di poter invece verificare la piena regolarità amministrativa, andrebbero presi in considerazione anche gli atti presupposti eventualmente richiamati nell'atto controllato.

Sempre con riferimento alle metodologie, si ritiene di dover raccomandare una più puntuale definizione degli atti e procedimenti controllati, affiancando alla metodologia di campionamento c.d. "casuale" sin qui adottato anche dei criteri di tipo "professionale",

emergenti in particolare dalle irregolarità riscontrate nei controlli passati (come probabile indice di maggiori criticità).

Inoltre, ancora a livello metodologico, si ritiene di dover raccomandare la chiusura dei controlli programmati e non terminati. Ciò in quanto, nell'avviare l'attività programmata per il nuovo anno, l'eventuale trascuratezza dell'arretrato produrrebbe un effetto elusivo delle finalità sottese alla legge regionale n.1/2015, con il conseguente snaturamento della validità del controllo selettivo adottato.

Infine, a conclusione della presente relazione, si deve sottolineare l'importanza di dar seguito alle risultanze dei controlli effettuati, verificando, con le Direzioni centrali competenti, l'adeguatezza delle misure consequenziali e degli eventuali interventi correttivi adottati in conseguenza dei controlli svolti.

5.**Raccordi della finanza regionale con gli organismi partecipati di natura societaria.****1. Considerazioni relative agli organismi partecipati di natura societaria della Regione Friuli-Venezia Giulia**

Come già evidenziato, il presente rapporto trova fondamento nel disposto normativo recato dai commi 3, 4, 6 dell'art. 1 del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012. In particolare il comma 4 prevede che per realizzare un esame compiuto sui rendiconti consuntivi delle Regioni, da svolgere con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sia verificato che i rendiconti delle Regioni *“tengano conto”* anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione.

Va al riguardo premesso che, con questo referto, si è inteso procedere ad una visione d'insieme di quelle che sono le partecipazioni attualmente detenute dalla Regione, pur senza poter elaborare un consolidato in senso tecnico secondo le indicazioni fornite dall'allegato n.4 al D.Lgs. n.118/2011, non potendo disporre di dati e strumenti sufficienti per procedere all'uniformazione dei bilanci dei vari elementi del *“Gruppo Regione FVG”*. Ciò anche in quanto l'Amministrazione regionale provvederà a redigere un bilancio consolidato delle proprie partecipazioni societarie soltanto nel corso del presente anno.

A rendere difficile la compiuta rappresentazione di un gruppo societario unitario vi è inoltre la circostanza che il perimetro delle partecipazioni attualmente detenute dalla Regione è destinato a subire un significativo mutamento per via dell'attuazione del *“piano di revisione straordinaria delle partecipazioni”* adottato dalla Giunta regionale con delibera n.1817 del 29 settembre 2017 resa ai sensi dell'art.1, co.611, della legge 23 dicembre 2014, n.190, anche per gli effetti connessi alla recente entrata in vigore del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Così doverosamente precisati gli aspetti problematici, quindi, la presente analisi procederà ad analizzare non già un *“gruppo”* di aziende unitariamente intese, bensì piuttosto un *“aggregato”* delle partecipazioni attualmente detenute dalla Regione.

La sequenza della prima ricostruzione operata parte dall'analisi del Conto del patrimonio 2016 relativo alle partecipazioni pubbliche regionali (dati Regione/parifica) e dai flussi

finanziari nel periodo 2012-2016 verso le imprese pubbliche del Friuli-Venezia Giulia (dati SIOPE).

Si procederà inoltre ad affrontare le problematiche connesse all'utilizzo dei dati e alla costruzione di un "aggregato" delle partecipate, anche alla luce delle programmate dismissioni, secondo le risultanze del piano di razionalizzazione delle partecipazioni regionali.

Si cercherà in questa maniera di fornire una lettura d'insieme dell'intervento pubblico svolto dalla Regione nell'economia del Friuli Venezia Giulia, operato in primo luogo tramite le proprie società partecipate, suscettibile di ulteriori approfondimenti nella futura attività della Sezione.

2. Analisi del Conto del Patrimonio 2016 (dati Regione/parifica)

Procedendo ora ad esaminare il conto del patrimonio, si deve evidenziare che in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario 2016 viene fornita una rappresentazione delle società partecipate incluse nel patrimonio della Regione (cfr. Deliberazione n. FVG/ 51 /2017/PARI, cui si rinvia per una rappresentazione più approfondita).

In base alle conclusioni raggiunte nel giudizio di parificazione, al 31.12.2016 gli investimenti in titoli di credito sono risultati pari a EUR 692,51 milioni, composti prevalentemente da partecipazioni azionarie per EUR 692,47 milioni e per la parte residua da titoli BTP.

L'entità delle partecipazioni registra un incremento da EUR 669,06 milioni al 31.12.2015 a EUR 692,51 milioni al 31.12.2016. Si riferiscono principalmente alle due partecipazioni in Friulia S.p.A (EUR 545,58 milioni) e in Banca Mediocredito S.p.a. (EUR 72,95 milioni) per un ammontare complessivo di EUR 618,53 milioni, pari a circa l' 89% del totale.

Detto importo è quello che deriva dall'adeguamento del valore della partecipazione al patrimonio netto della società per effetto delle variazioni subite dallo stesso, in misura pari alla quota posseduta.

La rappresentazione fornita dall'Amministrazione, a fronte dell'impossibilità, per motivi connessi alla tempistica di approvazione dei bilanci, di poter recepire nel rendiconto regionale gli esiti della gestione societaria dell'anno cui si riferisce il rendiconto e a fronte della diversa decorrenza dell'esercizio sociale, è stata ottenuta scomponendo le variazioni

della consistenza patrimoniale tra quelle intervenute durante l'esercizio solare dell'anno cui si riferisce il rendiconto regionale e quelle intervenute nello stesso anno e presenti in bilanci approvati, come meglio rappresentato nella tabella seguente, che riassume la consistenza delle partecipazioni azionarie esposte nel conto del patrimonio al 31.12.2016 (con la debita precisazione che le risultanze attengono per lo più a bilanci societari chiusi alla data del 31.12.2015).

Partecipazioni azionarie al 31.12.2016-valori espressi in migliaia di euro

Società partecipate	Consistenza da rendiconto 2015	% partecip. da rendic. 2015	Variazioni intervenute durante l'anno solare 2016				% Partecipazioni	Variazioni intervenute nel 2016 presenti in bilanci approvati					dati desunti da	
			in aumento		in diminuzione			in aumento		in diminuzione		Consistenza finale		% Partecipazioni
			acquisti / conferimenti	rivalutazioni	vendite / conferimenti	svalutazioni		acquisti / conf.ti	rivalutazioni	vendite / conferimenti	svalutazioni			
Bilanci al 30.6														
Friulia S.p.A.	586.582	78,20%				77,76%	1.015	2.728	44.750		545.576	77,10%	Bilancio 30.6.2016	
AGEMONT S.p.A.	1.302	100,00%				100,00%		160		1.461	100,00%		Bilancio 30.6.2016	
Autovie Venete S.p.A.	0,00	0,00%	615			0,39%					615	0,39%	Bilancio 30.6.2016	
Bilanci al 31.12 approvati al 30.4														
Finanziaria MC S.p.A.	9.807	36,68%	44.750	18.809		100,00%			72.946		0,00	0,00%	Bilancio 15.4.2016	
Ares srl	37	100,00%			21	100,00%			16		0,00	0,00%	Bilancio 21.7.2016	
Soc. Gestione Immobili F.V.G. S.p.A.	515	99,75%				99,75%			515		0,00	0,00%	Bilancio 16.12.2016	
Bilanci al 31.12 non ancora approvati														
Banca Mediobanca FVG S.p.A.	0,00	0,00%	72.946			54,99%					72.946	54,99%	Bilancio 31.12.2015	
Aeroporto F.V.G. S.p.A.	3.476	100,00%			1.271	100,00%					2.205	100,00%	Bilancio 31.12.2015	
Insiel S.p.A.	32.205	100,00%		1.628		100,00%					33.032	100,00%	Bilancio 31.12.2015	
Centro Servizi INFORMEST	4.780	56,47%			458	56,47%					4.322	57,17%	Bilancio 31.12.2015	
Fvg strade S.p.a.	10.800	100,00%		334		100,00%					11.134	100,00%	Bilancio 31.12.2015	
Fiera Trieste S.p.a.	0,4	0,47%		9		0,47%					9	0,47%	Bilancio 31.12.2015	
SINCROTRONE S.c.p.a.	10.300	37,63%		531		37,63%					10.840	37,63%	Bilancio 31.12.2015	
Società Ferrovie Udine Cividale Srl	670	100,00%		282		100,00%					960	100,00%	Bilancio 31.12.2015	
Polo Tecnologico Pordenone S.c.p.a.	566	51,75%			208	51,75%					350	51,75%	Bilancio 31.12.2015	
Legno servizi S.c.a.r.l.	0	1,02%				1,02%			0		0	1,02%	Bilancio 31.12.2015	
Legnolandia S.cons.r.l.	0	0,00%	200			28,58%					200	28,58%	Bilancio 31.12.2015	
Open leader Scari	0	0,00%	4								4	6,04%	Bilancio 31.12.2015	
ASDI del coltello Scari	0	0,00%	3								3	5,00%	Bilancio 31.12.2015	
Totali	669.059		110.510	21.173	0	1.951		1.015	2.888	118.227	0	692.467		
			137.732				-114.324							

Origine: conto del patrimonio del rendiconto generale anno 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia

L'evento gestionale più rilevante nel corso dell'esercizio si riferisce all'acquisto delle azioni di Finanziaria MC S.p.a. (già in liquidazione) detenute da Friulia S.p.a., al fine di acquisire la totalità delle azioni di Finanziaria MC S.p.a.. Si è poi proceduto al trasferimento in capo alla Regione della partecipazione posseduta da Finanziaria MC S.p.a. in Banca Mediocredito Friuli Venezia Giulia SpA (54,99%). L'acquisto delle azioni di Finanziaria MC S.p.a. è avvenuto tramite permuta, con il trasferimento, da parte della Regione, di azioni di Friulia S.p.a. per un controvalore di EUR 44,75 milioni, successivamente annullate con riduzione del capitale sociale, a fronte del ricevimento delle azioni di Finanziaria MC S.p.a. possedute da Friulia S.p.a.. Sotto l'aspetto contabile, a seguito della permuta si è verificata una riduzione del valore della partecipazione di Friulia S.p.a. e l'incremento dell'entità della partecipazione in Finanziaria MC S.p.a. per EUR 44,75 milioni, mentre con la liquidazione di quest'ultima sono state trasferite alla Regione 62.088.969 azioni di Banca Mediocredito valutate in EUR 72,95 milioni, e ciò ha generato una rivalutazione della consistenza delle partecipazioni azionarie di EUR 18,39 milioni. La consistenza delle partecipazioni al 31.12.2016 aumenta di EUR 23,41 milioni, da EUR 669,06 milioni a EUR 692,47 milioni, principalmente a causa della predetta rivalutazione di EUR 18,39 milioni a conclusione dell'operazione di acquisizione della partecipazione diretta in Banca Mediocredito e del saldo positivo delle risultanze economiche dei bilanci delle partecipate pari a EUR 4,86 milioni, come si evince dal seguente prospetto:

Riepilogo eventi	Variazioni	
consistenza al 1.1.2016	669,06	
saldo acquisizioni e dismissioni (A)-(B) (di cui 18,39 da operazione Finanziaria MC-Mediocredito)	18,69	
saldo risultati economici positivi e negativi (C)-(D)	4,86	
altre variazioni (E)	-0,14	
consistenza al 31.12.2016	692,47	
variazione aumentativa	23,41	
Dettaglio degli eventi	variazioni	Partecipate coinvolte
Acquisizione di capitale (A)	136,91	Banca Mediocredito FVG S.p.A.; Finanziaria MC S.p.A.;Autovie Venete S.p.A.; Legnolandia S.cons.r.l.;Open leader Scarl;ASDI del coltello Scarl
Utili (C)	6,81	Friulia S.p.A.;Agemont S.p.A.;Insiel S.p.A.;Fvg strade S.p.a.; Fiera Trieste S.p.a.;Sincrotrone S.c.p.a.;Società Ferrovie Udine Cividale Srl ;
dismissioni (B)	118,22	Friulia S.p.A.;Finanziaria MC S.p.A.;Soc. Gestione Immobili F.V.G. S.p.A
Perdite (D)	1,95	Aeroporto F.V.G. S.p.A.Ares srl; Centro Servizi Informest; Polo Tecnologico Pordenone S.c.p.a.
altre variazioni diminutive (E)	0,14	Friulia S.p.A.
Totali variazioni	23,41	

Origine: conto del patrimonio del rendiconto generale anno 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia. Dati elaborati dalla Sezione.

Per completezza di analisi, con specifico riferimento ai risultati di esercizio delle società partecipate dalla Regione, si ritiene utile fornire di seguito una tabella riepilogativa dei risultati economici conseguiti dalle società partecipate dalla Regione nel periodo 2013-2015, con riferimento alle partecipazioni ancora vigenti al 31.12.2016:

RIEPILOGO DEI RISULTATI D'ESERCIZIO DELLE PARTECIPATE REGIONALI DEL FRIULI – VENEZIA GIULIA (€)					
RAGIONE SOCIALE	QUOTA* (%)	DATA CHIUSURA BILANCIO	RISULTATO D'ESERCIZIO 2013	RISULTATO D'ESERCIZIO 2014	RISULTATO D'ESERCIZIO 2015
AEROPORTO FRIULI- VENEZIA GIULIA SPA	100%	31-dic	43.020	-1.252.046	-1.271.686
AGEMONT SPA in liq.	100%	31-dic per gli esercizi 2011 e 2012	-289.960 (data chiusura 30/6) risultato al 1/1 al 30/6	-435.712 (data chiusura 30/6)	-136.063
AUTOVIE VENETE SPA	0,39%	30-giu	15.270.720	21.125.248	35.748.010
BANCA MEDIOCREDITO FVG SPA	54,99%	31-dic	-62.559.688	-28.513.482	-39.001.383
ELETTRA-SINCROTONE TRIESTE SOCIETÀ CONSORTILE PER AZ.	37,63%	31-dic	245.596	1.072.775	1.408.317
FIERA TRIESTE SPA in liq.	0,47%	31-dic	-617.473	-379.626	-103.413
FINANZIARIA REGIONALE FRIULI- VENEZIA GIULIA (FRIULIA) SPA	77,10%	30-giu	-35.856.712	-35.321.723	1.662.407
FVG STRADE SPA	100%	31-dic	131.910	10.550	333.957
INSIEL – INFORMATICA PER IL SISTEMA DEGLI ENTI LOCALI SPA	100%	31-dic	2.285.814	1.720.999	1.627.803
LEGNOLANDIA S.CON.S.R.L.	28,58%	31-dic	-154.911	9.833	32.607
OPEN LEADER SCARL	6,04%	31-dic	652	566	247
POLO TECNOLOGICO DI PORDENONE SOCIETÀ CONSORTILE PER AZIONI	51,75%	31-dic	5.940	2.253	-394.234
SOCIETÀ FERROVIE UDINE-CIVIDALE SRL	100%	31-dic	-264.455	92.964	282.392
INFORMEST**	56,47%	31-dic	-1.007.051	-1.092.886	-907.012
ASDI DEL COLTELLO SCARL	5%	31-dic	10.092	5.536	-29.259
* quota di partecipazione desumibile dall'ultimo bilancio approvato					
** partecipazioni in enti non aventi natura societaria.					

3. Problematiche connesse all'utilizzo dei dati: costruzione di un "aggregato" delle partecipate e andamento dei flussi finanziari nel quadriennio 2012-2016 verso le imprese pubbliche del Friuli-Venezia Giulia (dati SIOPE)

Nell'esame delle forme di consolidamento delle risultanze della gestione del bilancio della Regione Friuli Venezia Giulia, un rilievo peculiare viene assunto dai bilanci degli Enti, Organismi strumentali, Aziende, Società controllate e partecipate.

Si tratta infatti di un campo di indagine particolarmente rilevante, oggetto di numerosi interventi normativi che, negli ultimi anni, hanno riguardato il complesso settore delle partecipate delle Regioni e degli Enti locali.

Con specifico riferimento al presente rapporto, le disposizioni contenute nel D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, art.1, co.4, espressamente prevedono che la Sezione regionale di controllo verifichi che i rendiconti delle Regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione.

Entrando più nello specifico, significativi riferimenti normativi cui ancorare a regime il controllo della Sezione regionale in tema di partecipate della Regione Friuli Venezia Giulia vanno ricercati nel D. Lgs. 23 giugno 2011, n.118, come risultante a seguito delle modifiche ed integrazioni introdotte con il D.Lgs. 10 agosto 2014, n.126, con cui si è voluto introdurre nel nostro ordinamento un modello contabile uniforme per le Regioni (per il settore sanitario si applicano le specifiche previsioni contenute nel Titolo II del D.Lgs. 118/2011).

Nei precedenti rapporti sul coordinamento della finanza pubblica regionale (cfr. deliberazioni nn.FVG/68/2015/FRG e FVG/46/2016/FRG) si era provveduto ad esplicitare i principi generali (o postulati) cui informare i bilanci delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, affrontando altresì la problematica del bilancio consolidato della Regione con i propri Enti ed Organismi strumentali, Aziende, Società controllate e partecipate e altri organismi controllati.

Il bilancio consolidato è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e da due allegati rappresentati dalla relazione sulla gestione consolidata, che comprende la nota integrativa, e dalla relazione del Collegio dei revisori dei conti.

Ai fini dei soggetti che compongono il gruppo e i cui conti vengono inclusi nel consolidato, di fondamentale interesse è la previsione contenuta nel terzo comma dell'articolo 11-bis del D.Lgs.118/2011, secondo cui *“ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo...”*.

La previsione in parola è inoltre corredata dalla definizione fornita dal Decreto 118/2011 di Ente strumentale, Società controllata e Società partecipata (artt. 11-ter, 11-quater e 11-quinques).

A ben vedere, ai fini del consolidato, la definizione di controllo adottata dal legislatore ricalca quella già introdotta in ambito civilistico (art.2359 cod. civ.) e contabile (si veda il principio contabile nazionale OIC 17 ed i princìpi contabili internazionali IAS 27 e IFRS 10).

In ambito europeo, va inoltre segnalato che anche il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali “Sec 2010” (che sostituisce il precedente Sec 1995), adottato dagli Stati membri dell'Unione europea a seguito dell'emanazione del Regolamento Ue n. 549/2013, pubblicato il 26 giugno 2013, ha introdotto una più attenta definizione del concetto di controllo pubblico, inteso come capacità di determinare la strategia generale dell'Ente controllato.

Un'Amministrazione pubblica può esercitare il controllo su una Società in forza di leggi, decreti o regolamenti specifici che le danno il diritto di indirizzare la gestione della Società. Alla luce dei requisiti fissati dal Legislatore nazionale e comunitario, il gruppo societario pubblico può definirsi come il gruppo di Enti ed Organismi strumentali, Aziende, Società controllate e partecipate, riconducibile al controllo di un unico soggetto (*id est*: l'Amministrazione pubblica capogruppo) potenzialmente in grado di influenzarne le vicende gestionali.

Nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia, il modello di bilancio consolidato delle partecipate regionali verrà predisposto nel corso del 2018, determinando così una significativa implementazione dell'armonizzazione degli schemi di bilancio.

Pertanto, la presente analisi delle partecipate regionali non ha ad oggetto un modello redatto in conformità ai requisiti richiesti dai princìpi contabili e dalle fonti normative applicabili in materia.

Per una corretta rappresentazione, come già fatto lo scorso anno, appare utile procedere ad una visione d'insieme di quelle che sono le partecipazioni attualmente detenute dalla Regione, senza quindi pervenire ad un consolidato in senso tecnico, non potendo disporre di dati e strumenti sufficienti per l'uniformazione dei bilanci delle varie componenti del gruppo, alla neutralizzazione delle partite infragruppo, allo scomputo di quote di terzi e in ultima analisi all'aggregazione voce per voce dei bilanci dei vari aggregati che compongono il gruppo.

Per l'analisi delle partecipate della Regione Friuli Venezia Giulia, pertanto, si utilizzerà in senso atecnico il concetto di "gruppo", intendendosi per tale il semplice complesso delle partecipazioni della Regione in Enti, Aziende, Società e Consorzi, procedendo pertanto per questa via all'esame dell'intero "aggregato" delle partecipate regionali, fermi restando i compiti di rendicontazione sulla base del modello di bilancio armonizzato che competono all'Amministrazione attiva.

A tal riguardo, attesa la complessità dell'analisi e nell'intento di sviluppare un utile confronto propositivo in vista della costruzione di un "aggregato" delle partecipate nella regione FVG, si ritiene utile partire in primo luogo dalla banca dati SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) che, con riferimento al settore delle imprese pubbliche, considera le erogazioni di risorse finanziarie di parte corrente (codice 1624: "trasferimenti correnti a imprese pubbliche") e in conto capitale (codice 2324: "trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche") effettuate, non a fronte di controprestazioni, a favore di imprese soggette al controllo di amministrazioni pubbliche ex art.2359 cod. civ.; si comprende un'ampia gamma di soggetti oltre alle imprese aventi forma societaria (ad esempio le IPAB, le aziende regionali per l'edilizia residenziale pubblica, le aziende pubbliche di Servizi alla Persona, i Consorzi di miglioramento fondiario e le imprese di pubblici servizi) e sono escluse le imprese pubbliche comprese nel comparto delle Amministrazioni pubbliche. Sono state inoltre considerate, sempre con riferimento al settore delle imprese pubbliche, le spese per l'acquisto di titoli azionari, quotati e non, in borsa e per apporti finanziari al capitale o ai fondi di dotazione di imprese soggette al controllo di Amministrazioni pubbliche (art. 2359 c.c.), classificate dalla banca dati SIOPE con il codice 2413 ("partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale in imprese pubbliche").

Con riferimento all'indicato settore, le spese (in termini di pagamenti) della Regione Friuli Venezia Giulia nel periodo 2012-2016 registrano un andamento non costante, come desumibile dai dati SIOPE riportati nella sottostante tabella.

Pagamenti della Regione Friuli Venezia Giulia alle imprese pubbliche per il periodo 2012-2016

Spese (pagamenti) alle imprese pubbliche	2012	2013	2014	2015	2016
Spese correnti	34.823.498,88	33.730.943,47	42.972.138,37	26.920.381,96	23.608.422,31
Spese in conto capitale	95.259.697,99	87.563.924,38	119.454.539,06	71.934.147,40	59.015.722,08
di cui:					
Trasferimenti in conto capitale	91.369.994,95	87.563.666,38	81.603.055,60	71.934.147,40	59.015.722,08
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	3.889.703,04	258,00	37.851.483,46	-	-
Totale spese	130.083.196,87	121.294.867,85	162.426.677,43	98.854.529,36	82.624.144,39

Fonte: Banca dati SIOPE. Dati aggiornati al 30 novembre 2017.

Per ben comprendere i dati riportati nella tabella, peraltro, vale la pena di evidenziare che il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009.

Pertanto, i dati in esso riportati rappresentano uno strumento fondamentale per il monitoraggio dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una più puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, anche ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita).

Cionondimeno, se pur è vero che tale Banca dati rappresenta un elemento cardine nel monitoraggio dei conti pubblici, anche in funzione del fatto che si avvale dell'apporto diretto dei gestori del servizio di tesoreria (per lo più banche ed operatori creditizi), ai fini

della nostra analisi appare utile integrare tali dati con altri elementi, desumibili in particolare dal processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche in atto nella Regione.

4. Analisi del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali - problematiche connesse alla modifica in atto del perimetro delle partecipazioni detenute dalla Regione

Come anticipato, ai fini di una compiuta rappresentazione delle partecipazioni attualmente detenute dalla Regione, assume un preminente rilievo il piano di razionalizzazione delle partecipate approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 1817 del 29 settembre 2017 ai sensi dell'art.1, co. 612, della legge 23 dicembre 2014 n.190 secondo cui: *“i presidenti delle regioni [...] definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire”*.

In tale documento si dà conto che, alla data del 23.9.2016, le partecipazioni dirette della Regione coinvolgono 14 società di cui 4 oggetto di operazioni di liquidazione, queste ultime concluse per due società (ARES - Agenzia Regionale per l'Edilizia Sostenibile s.r.l. unipersonale, e Gestione Immobili Friuli Venezia Giulia S.p.A.).

Due partecipate sono state escluse dall'attività di revisione straordinaria ai sensi delle disposizioni del Dlgs 175/2016 (Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia spa e Elettra -sincrotrone Trieste società cons. per azioni) mentre solamente per due società sono stati previsti interventi: Polo Tecnologico Pordenone società consortile per azioni e Insiel-informatica per il sistema degli enti locali spa. La prima presenta un numero di dipendenti inferiori agli amministratori i quali non percepiscono compensi e inoltre richiede operazioni di aggregazione con altre società svolgenti attività similari, mentre Insiel è oggetto di misure di contenimento dei costi.

Revisione straordinaria partecipazioni dirette.

	Partecipata	% quota partecipazione	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione	Risparmi attesi
1	AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	100%	Progettazione, sviluppo, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione e uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali	1) produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente; 2) servizio di interesse generale	non presenti	mantenimento senza interventi	nessun intervento
2	BANCA MEDIOCREDITO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	54,99%	Assistenza finanziaria e creditizia alle PMI, raccolta risparmio a medio e lungo termine	esclusa da revisione straordinaria ai sensi dell'art. 1 c. 5 d.lgs. 175/2016	esclusa da revisione straordinaria ai sensi dell'art. 1 c. 5 d.lgs. 175/2016	esclusa da revisione straordinaria ai sensi dell'art. 1 c. 5 d.lgs. 175/2016	nessun intervento
3	ELETTRA - SINCROTRONE TRIESTE SOCIETA' CONS PER AZIONI	37,63%	Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze naturali e ingegneria	esclusa da revisione straordinaria ai sensi dell'art. 1 c. 125 l. 232/2016	esclusa da revisione straordinaria ai sensi dell'art. 1 c. 125 l. 232/2016	esclusa da revisione straordinaria ai sensi dell'art. 1 c. 125 l. 232/2016	nessun intervento
4	FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA- SOCIETA' PER AZIONI- FRIULIA SPA	77,10%	Promozione dello sviluppo del sistema delle imprese regionali e dello sviluppo economico del territorio regionale	è esclusa dalla verifica delle finalità dell'attività svolta per espressa previsione del dlgs (art 26)	non presenti	mantenimento senza interventi	nessun intervento
5	FRIULI VENEZIA GIULIA STRADE SPA	100%	Progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione vigilanza di opere di viabilità di	1) produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di	non presenti	mantenimento senza interventi	nessun intervento

	Partecipata	% quota partecipazione	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione	Risparmi attesi
			interesse regionale	finalità istituzionali dell'ente; 2) produzione di beni e servizi strumentali all'ente			
6	INSIEL-INFORMATICA PER IL SISTEMA DEGLI ENTI LOCALI SPA	100%	Sviluppo, gestione, verifica e controllo delle infrastrutture di telecomunicazione e del Sistema informativo integrato regionale	1) produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente; 2) produzione di beni e servizi strumentali all'ente; 3) servizi di committenza	contenimento costi di funzionamento	revisione degli applicativi informatici sviluppati	0,00
7	POLO TECNOLOGICO PORDENONE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	51,75%	Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle altre scienze naturali e dell'ingegneria; servizi di sostegno alle imprese	1) produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente; 2) servizio di interesse generale	1) n° amministratore superiori a dipendenti; 2) necessità di aggregazione con altre società	1) gli amministratori non percepiscono compensi; 2) fusione per incorporazione di altre società	0,00
8	SOCIETA' FERROVIE UDINE CIVIDALE SRL	100%	Gestione della linea ferroviaria Udine-Cividale	1) produzione di beni e servizi strettamente necessari per il	non presenti	mantenimento senza interventi	nessun intervento

	Partecipata	% quota partecipazione	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione	Risparmi attesi
				perseguimento di finalità istituzionali dell'ente; 2) servizio di interesse generale			
9	UCIT SRL	80%	Attività di controllo degli impianti termici ai sensi dell'art. 31, co. 3, L. 10/1991, del DPR 412/1993, del D.Lgs. 192/2005 e del D.Lgs. 311/2006	1) produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente; 2) produzione di beni e servizi strumentali all'ente	non presenti	mantenimento senza interventi	nessun intervento
10	SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE (S.A.A..V)	0,39%	Gestione, costruzione ed esercizio di autostrade, strade, ponti, gallerie	1) produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente; 2) servizio di interesse generale	non presenti	mantenimento senza interventi	nessun intervento
11	AGENZIA PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELLA MONTAGNA-AGEMONT S.P.A.-IN LIQUIDAZIONE	100%	Favorire lo sviluppo economico dei territori montani della Regione	procedura di liquidazione in corso	procedura di liquidazione in corso	procedura di liquidazione in corso	nessun intervento

	Partecipata	% quota partecipazione	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione	Risparmi attesi
12	ARES-AGENZIA REGIONALE PER L'EDILIZIA SOSTENIBILE SOC. A.R.L. UNIPERSONALE-IN LIQUIDAZIONE	100%	Promuovere sostenibilità e ecocompatibilità dell'edilizia e suo miglioramento qualitativo	procedura di liquidazione conclusa	procedura di liquidazione conclusa	procedura di liquidazione conclusa	procedura di liquidazione conclusa
13	FIERA TRIESTE SPA IN LIQUIDAZIONE	0,47%	Organizzazione del sistema fieristico, espositivo, congressuale	procedura di liquidazione in corso	procedura di liquidazione in corso	procedura di liquidazione in corso	nessun intervento
14	GESTIONE IMMOBILI FRIULI VENEZIA GIULIA SPA IN LIQUIDAZIONE	99,75%	Gestione, alienazione, realizzazione e manutenzione di beni immobili in disponibilità, proprietà, uso, o in godimento della Regione	procedura di liquidazione conclusa	procedura di liquidazione conclusa	procedura di liquidazione conclusa	procedura di liquidazione conclusa

L'intervento previsto per Polo Tecnologico Pordenone società consortile per azioni è riconducibile alla fusione per incorporazione di Consorzio Innova FVG, ed eventualmente anche di BIC Incubatori srl (partecipata indirettamente dalla Regione) nel caso in cui non vada a buon fine la prevista operazione di cessione della stessa. Tali operazioni si pongono nell'ambito del progetto di riorganizzazione dei parchi scientifici e tecnologici regionali (PST) e degli incubatori di impresa della Regione. I risparmi attesi derivano da potenziali economie di scala e da maggiori capacità di accesso a finanziamenti pubblici e privati.

Per quanto riguarda Insiel-informatica per il sistema degli enti locali spa, gli interventi di contenimento dei costi si riferiscono ad un'attività di revisione e ottimizzazione degli applicativi informatici sviluppati dalla Società che coinvolgerà il triennio successivo.

Non sussistono altre situazioni societarie che presentano le condizioni previste dal Dlgs per l'attuazione di misure di razionalizzazione.

Degni di nota sono anche i dati di bilancio delle partecipate dirette.

Con riferimento alle società ancora operative (non in liquidazione) il piano indica risultanze di bilancio che in alcuni casi manifestano sintomi di squilibri nella situazione economica delle società.

Delle 10 società, 3 presentano risultati dell'esercizio 2015 negativi (Aeroporto Friuli Venezia Giulia, Banca Mediocredito, Polo Tecnologico Pordenone) e in due casi vi sono state perdite uguali o superiori a 3 esercizi dei 5 precedenti il 2015 (Banca Mediocredito e Friulia).

Le situazioni più problematiche individuate si riferiscono a partecipate con risultati negativi nel 2015 e nel triennio 2013-2015. Si tratta di Aeroporto Friuli Venezia Giulia, Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia e Polo Tecnologico Pordenone.

Dati di bilancio delle partecipate dirette esercizi 2013-2015

	Partecipata	risultato 2015	media risultati 2013- 2015	scostamento risultato 2015 da media 2013- 2015	scostamento fatturato 2015 da fatturato medio	costi personale+compensi organi sociali/fatturato 2015	compensi amministratori/fatt urato 2015	Costo personale/n° medio dipendenti	n° medio dipendenti 2015
1	AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	-1.271.686	-826.904	53,79%	-2,39%	41,44%	0,65%	55.246	108
2	BANCA MEDIOCREDITO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	-39.001.383	-43.358.184	-10,05%	-17,17%	15,85%	0,96%	80.408	91
3	ELETTRA - SINCROTRONE TRIESTE SOCIETA' CONS PER AZIONI	1.408.317	908.896	54,95%	0,80%	36,19%	0,12%	58.344	307
4	FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA-SOCIETA' PER AZIONI- FRIULIA SPA	1.662.407	-23.172.009	107,17%	-12,02%	294,42%	13,49%	96.707	37
5	FRIULI VENEZIA GIULIA STRADE SPA	333.957	158.806	110,29%	0,90%	40,88%	0,28%	55.724	179

	Partecipata	risultato 2015	media risultati 2013- 2015	scostamento risultato 2015 da media 2013- 2015	scostamento fatturato 2015 da fatturato medio	costi personale+compensi organi sociali/fatturato 2015	compensi amministratori/fatt urato 2015	Costo personale/n° medio dipendenti	n° medio dipendenti 2015
6	INSIEL- INFORMATICA PER IL SISTEMA DEGLI ENTI LOCALI SPA	1.627.803	1.878.205	-13,33%	2,75%	43,97%	0,06%	60.923	688
7	POLO TECNOLOGICO PORDENONE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	-394.234	-128.680	206,37%	-29,98%	27,90%	0,00%	45.307	6
8	SOCIETA' FERROVIE UDINE CIVIDALE SRL	282.392	36.967	663,90%	7,97%	32,87%	0,45%	43.849	59
9	UCIT SRL	148.030	218.430	-32,23%	-15,75%	28,30%	1,28%	45.709	5
10	SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE (S.A.A..V)	35.748.010	24.047.993	48,65%	11,34%	23,22%	0,21%	70.469	699

Aeroporto Friuli Venezia Giulia registra un peggioramento tra la perdita 2015 e la perdita media del triennio del 53,79%, caratterizzato principalmente da un aumento dei costi, e a tal proposito nel 2015 il costo del personale e dei compensi agli organi sociali è pari al 41,44% del fatturato 2015 (prevalentemente costo del personale dipendente). Va comunque evidenziato che in questo caso, come è emerso in sede di contraddittorio con l'Amministrazione regionale, si tratta di una realtà in evoluzione e con significative prospettive di miglioramento, anche per via del possibile ingresso nella compagine societaria di un nuovo socio tecnico-finanziario.

La Banca Mediocredito registra perdite molto elevate nell'ultimo quadriennio con un decremento del fatturato 2015 rispetto al fatturato medio del triennio del 17% circa e un'incidenza dei costi del personale e dei compensi degli organi sociali del 2015 sul fatturato del 15,85%, con un costo del personale medio nel 2015 di € 80.000 circa.

Il Polo Tecnologico Pordenone evidenzia un peggioramento della perdita 2015 rispetto alla media del triennio molto alta, del 206,37%, con un decremento del fatturato 2015 del 29,98% rispetto al fatturato medio del triennio e un'incidenza del costo del personale e dei compensi del collegio sindacale del 27,90% sul fatturato 2015.

Nel caso di Aeroporto FVG e Polo Tecnologico di Pordenone, peraltro, per la chiusura dell'esercizio 2016 si prospettano significativi miglioramenti di bilancio.

Come è emerso in sede di contraddittorio con l'Amministrazione regionale, inoltre, nel caso dell'Aeroporto, come anche della Banca Mediocredito, si tratta di realtà in evoluzione e con significative prospettive di miglioramento gestionale, anche per via del possibile ingresso nella compagine societaria di nuovi soci di natura tecnico-finanziaria.

Tra le situazioni meritevoli di attenzione si segnalano altresì quelle di Friulia e Ucit. La prima chiude il 2015 con un risultato positivo ma il fatturato 2015, rispetto alla media del triennio, è diminuito del 12% e nel 2015 il costo del personale e dei compensi degli organi sociali è di molto superiore al fatturato in misura del 294%, con i compensi degli amministratori pari al 13,49% del fatturato e un costo medio del personale di € 96.000 circa. La partecipata Ucit presenta risultati economici positivi ma in diminuzione rispetto al triennio del 32%, caratterizzati da un decremento del fatturato del 15,75% e costi del personale nel 2015 pari al 28,30% del fatturato 2015.

Le partecipazioni indirette indicate nel piano sono 24 di cui le società "tramite" con più partecipate sono Friulia e Autovie Venete (6 organismi) e a seguire Aeroporto Friuli

Venezia Giulia (4 organismi). Delle 24 società, 19 sono destinatarie di interventi (1 fusione, 12 cessioni e 6 soggette a cessazione di attività) e 5 mantenute senza interventi. Tra queste ultime 4 sono riconducibili a Friulia Spa. I risparmi di spesa previsti dal piano per le operazioni di razionalizzazioni sono quantificati esclusivamente per le indirette e sono pari a € 6.045.771 di cui € 3.900.000 per la cessione di Società delle autostrade Serenissima spa.

Partecipazioni indirette

	Partecipata	Controllante	Quota % indiretta	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione
1	A.F.V.G. SECURITY S.R.L.	AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	100%	security aeroportuale	attività non rientrante tra le categorie ammesse	non rientra tra le categorie ammesse	fusione per incorporazione della controllante Aeroporto FVG Spa
2	AEROPORTO AMEDEO DUCA D'AOSTA DI GORIZIA-SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	14%	Attività dei servizi connessi al trasporto aereo	attività non rientrante tra le categorie ammesse	1) non rientra tra le categorie ammesse; 2) società priva di dipendenti	cessione a titolo oneroso
3	MIDTRAVEL S.R.L. A SOCIO UNICO IN LIQUIDAZIONE	AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	100%	Attività delle agenzie di viaggio	in liquidazione, procedura terminata	in liquidazione, procedura terminata	in liquidazione, procedura terminata
4	SOGEPAR SOCIETA' GESTIONE PARCHEGGI REGIONALI SRL IN LIQUIDAZIONE	AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	100%	Gestione di parcheggi e autorimesse	in liquidazione, procedura terminata	in liquidazione, procedura terminata	in liquidazione, procedura terminata
5	BIC INCUBATORI FVG S.P.A.	FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA-FRIULIA SPA	77,10%	Consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativogestionale e pianificazione aziendale	è esclusa dalla verifica delle finalità dell'attività svolta per espressa previsione del dlgs (art 26)	1) svolgimento di attività analoghe ad altre partecipate; 2) perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti	cessione a titolo oneroso
6	SOCIETA' ALPE ADRIA S.P.A.	FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA-FRIULIA SPA	25,70%	Altre attività connesse ai trasporti terrestri	è esclusa dalla verifica delle finalità dell'attività svolta per espressa previsione del dlgs (art 26)	non presenti	mantenimento senza interventi
7	SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE (S.A.A.V)	FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA-FRIULIA SPA	56,26%	gestione, costruzione ed esercizio di autostrade, strade, ponti, gallerie	1) produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di finalità istituzionali	non presenti	mantenimento senza interventi

	Partecipata	Controllante	Quota % indiretta	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione
					dell'ente; 2) servizio di interesse generale		
8	INTERPORTO CERVIGNANO DEL FRIULI S.P.A.	FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA-FRIULIA SPA	62,94%	Gestione di centri di movimentazione merci (interporti)	è esclusa dalla verifica delle finalità dell'attività svolta per espressa previsione del dlgs (art 26)	non presenti	mantenimento senza interventi
9	SOCIETA' FINANZIARIA DI PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA CON I PAESI DELL'EST EUROPEO-FINEST S.P.A.	FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA-FRIULIA SPA	56,46%	Attività di merchant bank	è esclusa dalla verifica delle finalità dell'attività svolta per espressa previsione del dlgs (art 26)	non presenti	mantenimento senza interventi
10	FRIULIA VENETO SVILUPPO S.G.R. S.P.A.	FINANZIARIA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA-FRIULIA SPA	37,78%	Attività di gestione dei fondi	è esclusa dalla verifica delle finalità dell'attività svolta per espressa previsione del dlgs (art 26)	1) fatturato medio non superiore a € 500.000 nel triennio precedente; 2) perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti	cessione a titolo oneroso
11	COMET S.C.R.L.	POLO TECNOLOGICO PORDENONE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	7,09%	Servizi di sostegno alle imprese; Pubbliche relazioni e comunicazione, attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale e pianificazione aziendale	attività non rientrante tra le categorie ammesse	1) non rientra tra le categorie ammesse; 2) fatturato medio non superiore a € 500.000 nel triennio precedente	cessione a titolo oneroso

	Partecipata	Controllante	Quota % indiretta	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione
12	FABBRICA MODELLO DI PORDENONE S.R.L.	POLO TECNOLOGICO PORDENONE SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI	3,45%	Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle altre scienze naturali e dell'ingegneria	attività non rientrante tra le categorie ammesse	1) non rientra tra le categorie ammesse; 2) società priva di dipendenti	cessione a titolo oneroso
13	FRIULMONT SOC.CONSA R.L.	AGENZIA PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELLA MONTAGNA-AGEMONT SPA	92%	Attività di coordinamento e sviluppo azioni, ai sensi della LR 12/2009, dirette a valorizzare i prodotti lattiero caseari dei territori montani della Regione	attività non rientrante tra le categorie ammesse	1) non rientra tra le categorie ammesse; 2) società con n° amministratori superiori dipendenti; 3) fatturato medio non superiore a € 500.000 nel triennio precedente; 4) perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti	cessione a titolo oneroso avvenuta nel 2016
14	LEGNOLANDIA S.R.L.	AGENZIA PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELLA MONTAGNA-AGEMONT SPA	28,57%	Produzione, trasformazione, installazione e commercio di manufatti in legno ed affini	attività non rientrante tra le categorie ammesse	1) non rientra tra le categorie ammesse; 2) società priva di dipendenti	cessione a titolo oneroso
15	OPEN LEADER S.CONSA.R.L.	AGENZIA PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELLA MONTAGNA-AGEMONT SPA	6,04%	Promozione di attività nei settori agricolo, agriturismo, turistico, artigianale, dei servizi e delle attività produttive in genere	costituita in attuazione art 34 del regolamento CE 13/2013-gruppi di azione locale	attività non rientrante tra le categorie ammesse	cessione a titolo oneroso

	Partecipata	Controllante	Quota % indiretta	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione
16	AGENZIA PER LO SVILUPPO DEL DISTRETTO INDUSTRIALE DEL COLTELLO-SOCIETA' CONSORTILE A R.L. IN LIQUIDAZIONE	AGENZIA PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELLA MONTAGNA-AGEMONT SPA	5%	Promozione e sviluppo delle imprese appartenenti al settore del coltello e del metello	in liquidazione, procedura in corso	in liquidazione, procedura in corso	in liquidazione, procedura in corso
17	MARITIME TECHNOLOGY CLUSTER FVG-S.C.A.R.L.	BIC INCUBATORI FVG SPA	5,40%	Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle altre scienze naturali	1)ha caratteristiche analoghe a quelle degli enti di ricerca;2)produzione di beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente	1) società con n° amministratori superiori dipendenti;2)fatturato medio non superiore a € 500.000 nel triennio	Mantenimento-per tali categorie di attività le disposizioni del dlgs trovano applicazione decorsi 5 anni dalla loro costituzione
18	UIRNET S.P.A.	INTERPORTO CERVIGNANO DEL FRIULI SPA	1,18%	Altre attività dei servizi connessi alle tecnologie dell'informatica	attività non rientrante tra le categorie ammesse	attività non rientrante tra le categorie ammesse	cessione a titolo oneroso
19	CAF INTERREGIONALE DIPENDENTI S.R.L.	SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE (SAAV)	0,0001%	Attività degli studi commerciali, tributari e revisione contabile	attività non rientrante tra le categorie ammesse	1) non rientra tra le categorie ammesse; 2) società priva di dipendenti	cessione a titolo oneroso
20	PEDEMONTANA VENETA SOCIETA' PER AZIONI IN LIQUIDAZIONE		4,50%	Gestione di strade, ponti, gallerie	in liquidazione, procedura in corso	in liquidazione, procedura in corso	in liquidazione, procedura in corso
21	SERVIZI UTENZA STRADALE S.C.P.A IN LIQUIDAZIONE		14,06%	Altri servizi di sostegno alle imprese	in liquidazione, procedura in corso	in liquidazione, procedura in corso	in liquidazione, procedura in corso
22	SOCIETA' DELLE AUTOSTRADE SERENISSIMA S.P.A.		9,09%	Gestione di strade, ponti, gallerie NO	attività non rientrante tra le categorie ammesse	1) non rientra tra le categorie ammesse; 2) società con n° amministratori superiori dipendenti;3)fatturato	cessione a titolo oneroso

	Partecipata	Controllante	Quota % indiretta	attività svolta	categorie di attività ammesse dal dlgs 175/2016 (art 4 e 26)	situazioni che richiedono interventi ai sensi del dlgs 175/2016 (art 20)	Interventi di razionalizzazione
						medio non superiore a € 500.000 nel triennio precedente;4) perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti; 5) svolgimento attività analoghe a altre partecipate	
23	VENETO STRADE S.P.A.		2,81%	Costruzione di strade e autostrade	attività non rientrante tra le categorie ammesse	1) non rientra tra le categorie ammesse;2) svolgimento attività analoghe a altre partecipate	cessione a titolo oneroso
24	ELITEL TELECOM S.P.A.		0,34%	Servizi di informazione e comunicazione	attività non rientrante tra le categorie ammesse	dichiarata fallita nel 2008	dichiarata fallita nel 2008

Peraltro, va evidenziato che il piano di razionalizzazione adottato dalla Regione non tiene conto di tutte le partecipazioni indirette.

In particolare, nel caso di Friulia spa, sulla base del bilancio al 30 giugno 2016, le partecipazioni assunte nell'ambito dell'attività di investimento si riferiscono a 105 partecipate, di cui 60 società operative che sono state oggetto di interventi destinati prevalentemente a favorire la loro crescita (41 società delle 60 partecipate al 30.6.2015).

Nel bilancio di Friulia sono iscritte ad un valore di euro 82 milioni, pari al 16,24% del valore complessivo di bilancio delle partecipazioni immobilizzate. Vi sono state svalutazioni per euro 2,1 milioni, pari al 2,56% della consistenza al 30.6.2016 (euro 82 milioni) e componenti economiche positive nette di euro 3,6 milioni derivanti da dismissioni.

Le partecipate operative con risultato economico negativo sono 24, di cui 14 con quote di partecipazione superiori o uguali al 30%. Le partecipate in perdita presentano complessivamente un patrimonio netto di 153.962 migliaia di euro a fronte di perdite di 21.656 migliaia di euro. In 5 casi l'incidenza della perdita sul patrimonio netto è superiore al 50%.

Peraltro, anche ai fini di una più compiuta valutazione dell'intervento pubblica nell'economia regionale, sarebbe opportuno che i prossimi piani di razionalizzazione delle partecipate vengano elaborati considerando, tra le partecipazioni societarie indirette, anche le quote di partecipazione assunte nell'ambito dell'attività di investimento di Friulia spa.

6.

L'andamento del Sistema sanitario regionale: una lettura dei dati aggiornati disponibili.

Nella gestione del sistema pubblico regionale, rilevanza fondamentale assume l'andamento del Sistema sanitario regionale, particolarmente in questa fase di Legislatura regionale, con l'esercizio appena trascorso – il 2017 – che si è caratterizzato per essere stato il terzo anno di attuazione della riforma del Servizio sanitario, riforma enunciata con la legge regionale n. 17/2013 e definita con la seguente L.R. n. 17/2014.

Relativamente alla gestione economico-finanziaria del Sistema sanitario regionale logicamente non sono ancora disponibili i dati di consuntivo del trascorso esercizio 2017, in quanto i bilanci delle Aziende sanitarie pubbliche regionali saranno oggetto di redazione e approvazione solo entro il prossimo mese di aprile. In assenza di tali dati la normativa vigente indica come aggiornato documento contabile-programmatorio a cui fare riferimento il bilancio preventivo consolidato regionale.²¹ Di seguito, pertanto, si espongono i dati - di previsione e consuntivi, logicamente qualora già approvati – di maggior interesse per l'analisi del finanziamento regionale, ovvero quelli relativi del valore della produzione dei bilanci consolidato del Sistema sanitario regionale approvati dalla Giunta regionale per gli ultimi tre esercizi trascorsi: 2015, 2016 e 2017.

Bilancio consolidato del Sistema sanitario regionale del Friuli Venezia Giulia. Previsione e consuntivo. ANNI 2015, 2016, 2017 (in Milioni di Euro)

	ANNO 2015			ANNO 2016			ANNO 2017
	preven- tivo	consun- tivo	incr. % cons. su prev.	preventivo	consun- tivo	incr. % cons. su prev.	preventivo
A) VALORE DELLA PRODUZIONE							
1 Contributi d'esercizio	2.142,3	2.244,4	4,8%	2.172,0	2.243,7	3,3%	2.217,7
a) Contributi in conto esercizio da Regione o Provincia Autonoma per quota F.S. regionale	2.079,1	2.165,3	4,1%	2.110,6	2.171,9	2,9%	2.158,2
b) Contributi in c/esercizio extra fondo	55,9	62,0	11,0%	54,8	55,7	1,7%	52,8
1) Contributi da Regione o Prov. Aut. (extra fondo) vincolati	51,8	56,1	8,2%	51,2	51,5	0,6%	50,3

²¹ Art. 32 del d.lgs. n. 118/2011 nonché art. 20 della legge regionale n. 49/1996

	ANNO 2015			ANNO 2016			ANNO 2017
	preven- tivo	consun- tivo	incr. % cons. su prev.	preventivo	consun- tivo	incr. % cons. su prev.	preventivo
2) Contributi da Regione o Prov. Aut. (extra fondo) - Risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura LEA	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0
3) Contributi da Regione o Prov. Aut. (extra fondo) - Risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura extra LEA	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0
4) Contributi da Regione o Prov. Aut. (extra fondo) – Altro	0,5	0,9	61,4%	0,5	1,1	114,7%	0,4
5) Contributi da Aziende sanitarie pubbliche (extra fondo)	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0
6) Contributi da altri soggetti pubblici	3,5	5,1	44,6%	3,0	3,1	1,3%	2,1
c) Contributi in c/esercizio per ricerca	7,2	16,2	125,2%	6,3	15,8	152,0%	6,5
1) Contributi da Ministero della Salute per ricerca corrente	4,3	5,7	34,2%	4,2	6,0	44,5%	4,4
2) Contributi da Ministero della Salute per ricerca finalizzata	1,1	1,7	52,0%	1,0	2,8	186,1%	1,0
3) Contributi da Regione ed altri soggetti pubblici	1,5	2,8	81,9%	0,9	2,4	158,3%	0,7
4) Contributi da privati	0,3	6,0	1991,1%	0,2	4,7	1997,0%	0,3
d) Contributi in c/esercizio - da privati	0,2	1,0	377,5%	0,3	0,3	-14,2%	0,3
2 Rettifiche contributi c/esercizio per destinazione ad investimenti	0,0	-0,4		0,0	-0,2		0,0
3 Utilizzo fondi per quote inutilizzate contributi vincolati di esercizi precedenti	6,2	7,4	18,3%	6,8	14,0	106,5%	8,6
4 Ricavi per prestazioni sanitarie e socio-sanitarie a rilevanza sanitaria	154,0	144,1	-6,4%	142,7	143,6	0,6%	144,1
a) Ricavi per prestazioni sanitarie e socio-sanitarie - ad aziende sanitarie pubbliche	89,9	82,0	-8,7%	80,8	81,7	1,1%	82,2
b) Ricavi per prestazioni sanitarie e socio-sanitarie – intramoenia	28,3	26,5	-6,1%	27,1	26,6	-1,7%	26,4
c) Ricavi per prestazioni sanitarie e socio-sanitarie – altro	35,9	35,5	-0,9%	34,8	35,3	1,5%	35,5

	ANNO 2015			ANNO 2016			ANNO 2017
	preven- tivo	consun- tivo	incr. % cons. su prev.	preventivo	consun- tivo	incr. % cons. su prev.	preventivo
5 Concorsi, recuperi e rimborsi	17,4	12,4	-28,6%	9,5	28,8	203,1%	19,7
6 Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	46,3	45,3	-2,2%	45,2	43,5	-3,8%	43,9
7 Quote contributi in c/capitale imputata nell'esercizio	75,4	82,1	9,0%	71,5	73,9	3,4%	74,3
8 Incrementi delle immobilizzazioni per lavori interni	0,0	0,1		0,0	0,0		0,0
9 Altri ricavi e proventi	5,7	4,7	-17,6%	4,6	4,4	-5,4%	4,1
TOTALE A)	2.447,4	2.540,2	3,8%	2.452,3	2.551,8	4,1%	2.512,4

Fonte. Elaborazione Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia su dati di bilancio preventivo e consuntivo consolidato del Sistema sanitario regionale approvati per gli esercizi 2015, 2016 e 2017 con deliberazioni della Giunta regionale 10 luglio 2015 n. 1363, 4 marzo 2016, n. 349, 22 luglio 2016, n. 1383, 21 aprile 2017, n. 736, 13 ottobre 2017, n. 1973.

Dall'esame dei dati esposti si evidenzia un costante e rilevante incremento del valore a consuntivo rispetto a quello programmato (nel 2015 nella misura del 4,8 p.c. e nel 2016 del 3,3 p.c.), in particolare per la posta contabile fondamentale relativa ai contributi in conto esercizio da Regione, componente totalmente controllato dall'Amministrazione regionale. Pur ammettendo che una minuziosa analisi dei numerosi atti di variazione al bilancio preventivo annuale approvati dalla Giunta regionale nel corso degli esercizi permetterebbe di ricostruire i valori delle poste di bilancio preventivo finale nel suo contenuto aggiornato, se non altro per quanto riguarda l'ammontare dei contributi regionali in conto esercizio, rilevanti interrogativi sorgono in merito alle modalità di gestione della programmazione preventiva sanitaria regionale.

Pur tralasciando l'evidenza della continua violazione da parte dell'Amministrazione regionale dell'obbligo di rispetto dei termini legislativi esistenti²² per l'approvazione dei bilanci consolidati regionali (sul punto si osserva che in nessuno dei tre ultimi esercizi trascorsi la Giunta regionale ha approvato tali atti di bilancio nel rispetto di tali termini, in un caso addirittura adottando il

²² L'art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che "la giunta regionale approva i bilanci preventivi economici annuali [...] e il bilancio economico annuale consolidato [...] entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci economici preventivi si riferiscono. [...]" Termini sostanzialmente poco più dilatati, ma comunque non rispettati, erano previsti dalla previgente normativa regionale (quaranta giorni dal ricevimento del bilancio consolidato regionale adottato – nel termine massimo del 31 dicembre dell'anno antecedente all'esercizio consolidato – dall'Agenzia regionale della salute - *rectius*, dopo la legge regionale n. 12/2009 dalla Direzione centrale regionale della Salute -)

bilancio preventivo dopo che l'esercizio – il 2015 - era già trascorso per più della metà), vanno senza dubbio manifestate perplessità sull'utilità concreta di uno strumento programmatico – quale il bilancio di previsione – che accolga durante l'esercizio continui adeguamenti incrementativi nella contribuzione regionale alle aziende. Anche volendo considerare le rilevanti e continue modificazioni che investono ordinariamente il quadro gestionale aziendale sanitario, senza dubbio un continuo e rilevante adeguamento incrementativo del finanziamento regionale²³ indebolisce il sistema di governo e controllo dell'economicità delle aziende sanitarie operato per mezzo della responsabilizzazione dei direttori generali. Allo stesso tempo, va rilevato come il continuo adeguamento in corso di esercizio della contribuzione regionale agli enti appalesi come estremamente impegnativa l'ambiziosa riforma delle modalità di finanziamento degli enti a costi standard regionali adottate dalla Giunta a partire dalla deliberazione n. 2305 del 6 dicembre 2013.

Ulteriori criticità nell'utilizzo del bilancio consolidato preventivo del sistema sanitario regionale si evidenziano, altresì, relativamente ad altri aspetti delle modalità di contabilizzazione di costi della gestione sanitaria regionale. Qui il primo riferimento è quello della non inclusione dell'Ente EGAS nell'area di consolidamento, ma critica è anche la mancata applicazione da parte dell'Amministrazione regionale dell'obbligo di evidenziazione separata della gestione di fondi sanitari per mezzo dello strumento della Gestione sanitaria accentrata regionale prevista dal d.lgs. n. 118/2011.²⁴ Ultimo elemento di criticità da citare è ancora quello relativo all'esclusione dai bilanci aziendali dei costi di gestione dei sistemi informativi aziendali in ragione della derogatoria applicazione in ambito sanitario della normativa regionale di gestione del sistema informativo regionale da parte della società regionale in *house* Insiel s.p.a.²⁵ Tutti gli elementi sopra citati comportano una minore trasparenza nella lettura coordinata e integrata delle risultanze economiche e gestionali del sistema sanitario regionale nel Friuli Venezia Giulia, in modo ancor più incisivo dopo l'approvazione nello scorso dicembre 2017 della soppressione dell'autonomia contabile e gestionale della Direzione regionale centrale della salute già prevista

²³ Relativamente all'esercizio 2017, rappresentativa delle dinamiche gestionali regionali del finanziamento aziendale si presenta la d.g.r. n. 2336 del 22 novembre 2017, di modifica e integrazione della programmazione annuale 2017 a poco più di un mese dalla chiusura dell'esercizio; tale deliberazione apporta numerose integrazioni al finanziamento aziendale, sia in modo diretto che – ancor più significativamente – per mezzo di incremento delle attività finalizzate o delegate dalla Regioni (c.d. sovraziendali) finanziate specificatamente.

²⁴ Artt. 19, comma 2, 22 e 23 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

²⁵ Sul punto si veda quanto prevede la legge regionale 14 luglio 2011, n. 9 (*Disciplina del sistema informativo integrato regionale del Friuli Venezia Giulia.*), in particolare all'articolo 4.

dalla legge regionale n. 12/2009 all'articolo 10.²⁶

Preso atto dell'inadeguata rappresentazione contabile dell'andamento economico del sistema sanitario regionale secondo gli strumenti previsti dall'armonizzazione contabile nazionale – quelli regolati dal d.lgs. n. 118/2011 -, risulta necessario operare un'attività di rettifica e consolidamento delle risultanze contabili. In particolare si evidenziano le seguenti voci di spesa del sistema regionale sanitario non comprese dal quadro consolidato per gli esercizi dal 2012 al 2016.

Voci di spesa non incluse nel conto consolidato del Sistema sanitario regionale del Friuli Venezia Giulia. ANNI 2012-2016 (Unità di Euro)

anno	natura spesa	importo
2012	stanziamento finale per Sistema informativo socio-sanitario regionale - spesa corrente	34.957.372
2013	stanziamento finale per Sistema informativo socio-sanitario regionale - spesa corrente	34.957.000
2014	stanziamento finale per Sistema informativo socio-sanitario regionale - spesa corrente	26.651.444
2015	EGAS - Contributi d'esercizio da Regione, al netto delle eventuali rettifiche per destinazione ad investimenti	30.280.157
2015	stanziamento finale per Sistema informativo socio-sanitario regionale - spesa corrente	24.173.181
2016	EGAS - Contributi d'esercizio da Regione, al netto delle eventuali rettifiche per destinazione ad investimenti	28.863.799
2016	stanziamento finale per Sistema informativo socio-sanitario regionale - spesa corrente	23.644.004

Fonte. Elaborazione Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia su dati del Rendiconto della Regione Friuli Venezia Giulia – ANNI 2012-2016, nonché su dati dei Bilanci approvati dall'EGAS per gli esercizi 2015 e 2016 (deliberazioni della Giunta regionale 22 luglio 2016, n. 1383 e 13 ottobre 2017, n. 1973).

²⁶ Il riferimento è alla legge regionale 28 dicembre 2017, n. 44 (*Legge collegata alla manovra di bilancio 2018-2020*), - art. 10, commi 17 e 18, dove si dispone quanto segue: “17. La Direzione centrale salute, integrazione socio-sanitaria, politiche sociali e famiglia di cui all'articolo 10 della legge regionale 23 luglio 2009, n. 12 (*Assestamento del bilancio 2009*), cessa di essere ordinata in forma di gestione speciale autonoma ed è ricondotta alla disciplina prevista, ordinariamente, per le strutture direzionali e sub direzionali, nonché per gli incarichi dirigenziali dell'Amministrazione regionale a decorrere dalla data di efficacia dei conseguenti provvedimenti da assumersi, da parte della Giunta regionale e del Direttore generale, ai sensi degli articoli 7, 11 e 37 del regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali, emanato con decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 0277/Pres., in merito all'articolazione organizzativa e alla declaratoria delle funzioni della Direzione centrale; dalla medesima data cessa, altresì, l'applicazione della disciplina dell'organizzazione interna e del funzionamento della Direzione centrale stessa adottata ai sensi dell'articolo 10, comma 4, della legge regionale 12/2009. - 18. In relazione a quanto disposto al comma 17, gli incarichi dirigenziali, ivi compresi quelli conferiti con contratto a tempo determinato di diritto privato, nonché gli incarichi di posizione organizzativa e di coordinamento di strutture stabili di livello inferiore al servizio in essere al 31 dicembre 2017 presso la Direzione centrale salute, integrazione socio - sanitaria, politiche sociali e famiglia, proseguono sino alla loro scadenza naturale salvo il caso di revoca anticipata. Al fine di assicurare la necessaria continuità e funzionalità dei servizi, gli incarichi di responsabile di Area, in essere al 31 dicembre 2017 presso la Direzione centrale stessa e per i quali, alla medesima data, risulti decorrente il termine dell'ipotesi di risoluzione di cui all'articolo 27, comma 3 bis, del regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali, emanato con decreto del Presidente della Regione 0277/2004, si intendono prorogati sino al 31 agosto 2018.”

Tenendo conto delle voci di spesa appena esposte, ma non incluse nel conto consolidato del Sistema sanitario regionale, si è operata una possibile ricostruzione di confronto della spesa sanitaria nelle regioni rapportandola alla popolazione, come di seguito esposto.

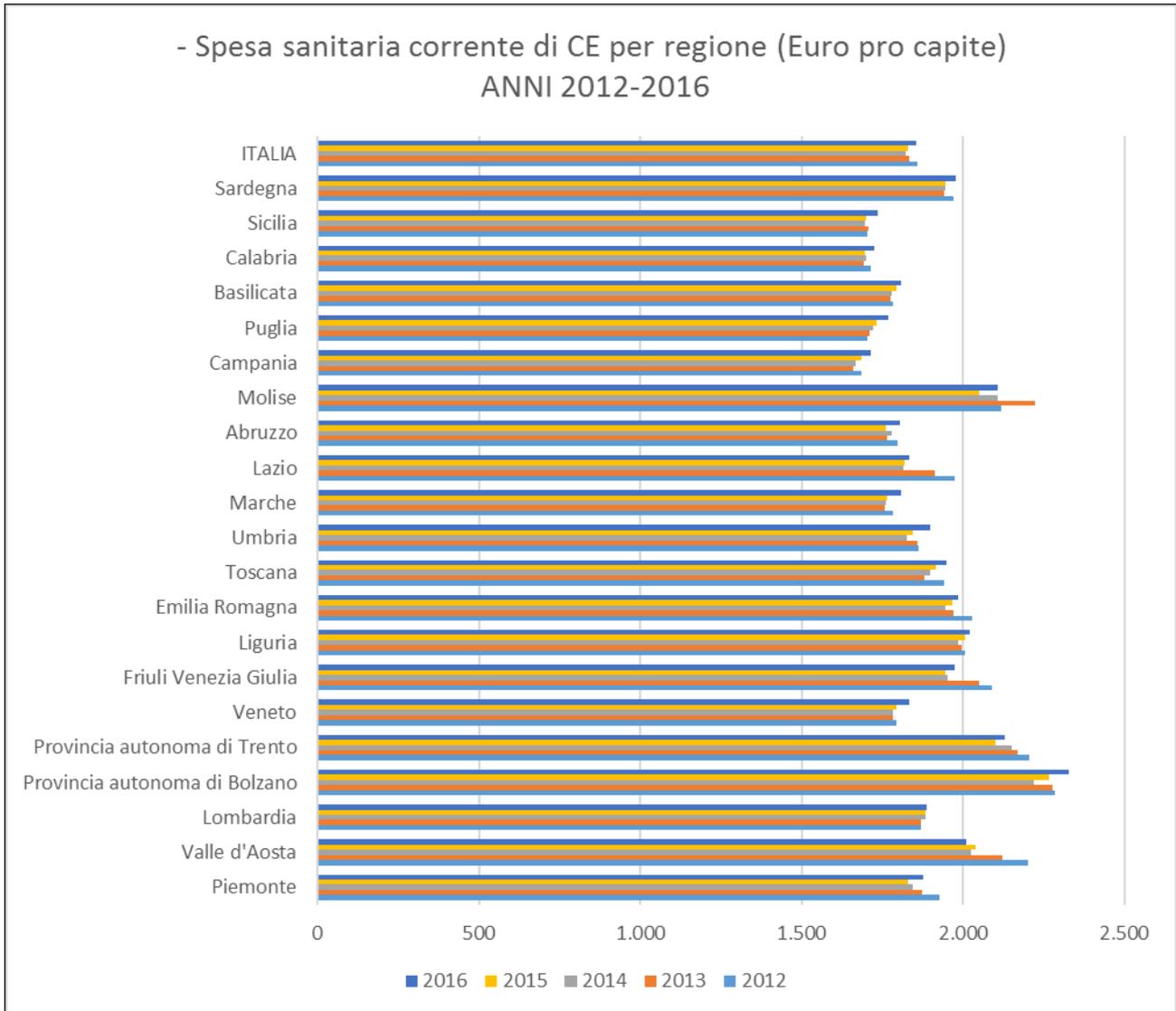
Spesa sanitaria corrente di CE per regione - ANNI 2012-2016 (Euro pro capite)

regione	2012	2013	2014	2015	2016
Piemonte	1.926	1.873	1.846	1.830	1.876
Valle d'Aosta	2.202	2.121	2.026	2.041	2.011
Lombardia	1.871	1.868	1.884	1.884	1.888
Provincia autonoma di Bolzano	2.283	2.278	2.221	2.266	2.328
Provincia autonoma di Trento	2.206	2.170	2.150	2.100	2.130
Veneto	1.795	1.782	1.782	1.793	1.833
Friuli Venezia Giulia	2.091	2.049	1.953	1.946	1.973
Liguria	2.008	1.995	1.984	2.006	2.022
Emilia Romagna	2.027	1.969	1.946	1.966	1.985
Toscana	1.941	1.882	1.897	1.918	1.948
Umbria	1.861	1.857	1.827	1.846	1.900
Marche	1.784	1.756	1.762	1.766	1.810
Lazio	1.973	1.912	1.816	1.818	1.832
Abruzzo	1.798	1.765	1.780	1.763	1.804
Molise	2.119	2.222	2.106	2.050	2.107
Campania	1.685	1.660	1.669	1.684	1.715
Puglia	1.705	1.711	1.723	1.734	1.768
Basilicata	1.784	1.774	1.779	1.793	1.810
Calabria	1.716	1.691	1.701	1.698	1.727
Sicilia	1.703	1.706	1.697	1.700	1.735
Sardegna	1.969	1.941	1.946	1.947	1.978
ITALIA	1.860	1.835	1.824	1.829	1.856

Fonte. Elaborazione Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nel documento *Il monitoraggio della spesa*

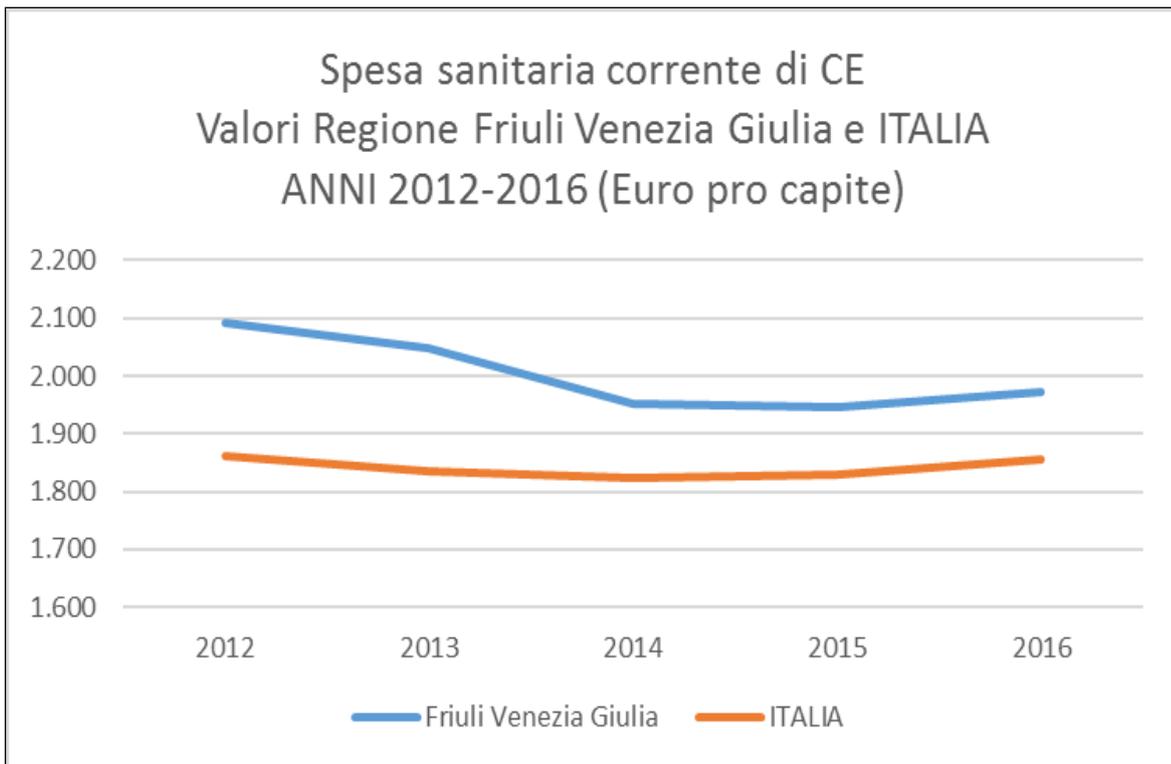
sanitaria – Rapporto n. 4 – 2017 (documento disponibile all'url web <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit-monitoraggio-RGS/2017/IMDSS-RS2017.pdf>), tab. 2.4 di pag. 49 (Spesa sanitaria corrente di CE - conto economico degli enti sanitari locali, al netto degli ammortamenti e del saldo delle rivalutazioni e svalutazioni -); gli importi sono rettificati con l'inclusione dei dati sopra esposti alla **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** e rapportati alla popolazione residente al 1° gennaio degli anni 2012-2016 secondo dati Istat resi disponibili dai servizi alla pagina web <http://dati.istat.it>.

Spesa sanitaria corrente di CE per regione - ANNI 2012-2016 (Euro pro capite)



Fonte. Elaborazione Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nel documento *Il monitoraggio della spesa sanitaria – Rapporto n. 4 – 2017* (documento disponibile all'url web <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit-monitoraggio-RGS/2017/IMDSS-RS2017.pdf>), tab. 2.4 di pag. 49 (Spesa sanitaria corrente di CE - conto economico degli enti sanitari locali, al netto degli ammortamenti e del saldo delle rivalutazioni e svalutazioni -); gli importi sono rettificati con l'inclusione dei dati sopra esposti alla **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** e rapportati alla popolazione residente al 1° gennaio degli anni 2012-2016 secondo dati Istat resi disponibili dai servizi alla pagina web <http://dati.istat.it>.

Spesa sanitaria corrente di CE nazionale e nella Regione Friuli Venezia Giulia - ANNI 2012-2016 (Euro pro capite)



Fonte. Elaborazione Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia su dati del Ministero dell’Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nel documento *Il monitoraggio della spesa sanitaria – Rapporto n. 4 – 2017* (documento disponibile all’url web <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit-monitoraggio-RGS/2017/IMDSS-RS2017.pdf>), tab. 2.4 di pag. 49 (*Spesa sanitaria corrente di CE - conto economico degli enti sanitari locali, al netto degli ammortamenti e del saldo delle rivalutazioni e svalutazioni -*); gli importi sono rettificati con l’inclusione dei dati sopra esposti alla **Errore. L’origine riferimento non è stata trovata.** e rapportati alla popolazione residente al 1° gennaio degli anni 2012-2016 secondo dati Istat resi disponibili dai servizi alla pagina web <http://dati.istat.it>.

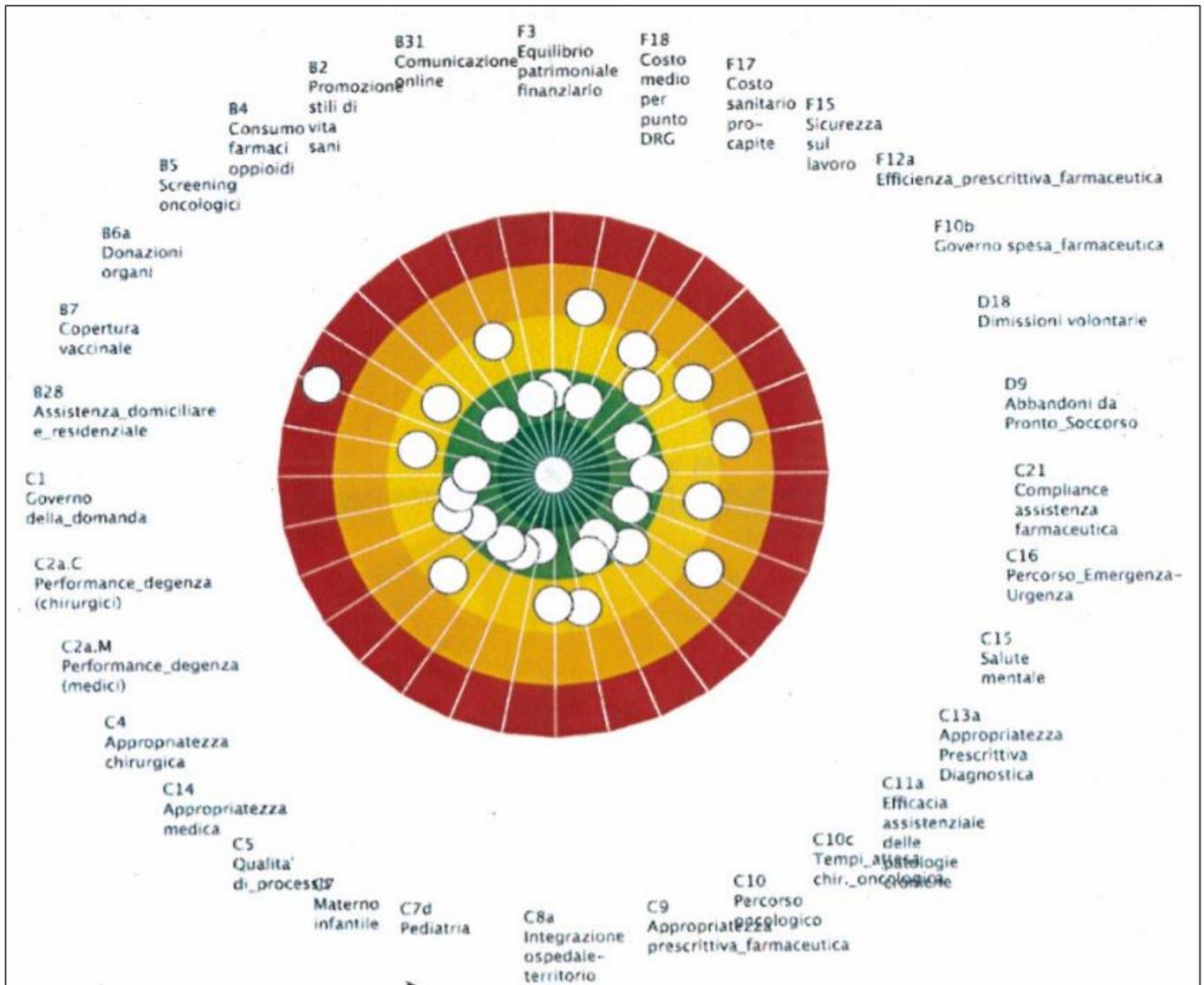
Abbandonando ora l’esame economico-finanziario del sistema sanitario regionale, di sicura utilità può risultare analizzare le informazioni al momento disponibili sul quadro gestionale attuale di tale sistema, tenendo conto della discrasia – sempre più o meno ampia - tra fenomeno analizzato e informazioni rese disponibili dal Sistema in ragione della velocità di raccolta e verifica dei dati nelle fonti di ricerca.

Un primo, sintetico sguardo d’insieme allo stato del sistema sanitario nella Regione Friuli Venezia Giulia ci viene offerto dai risultati della valutazione delle performance dei sistemi sanitari regionali operata secondo il metodo denominato “del bersaglio” da un Istituto pubblico universitario di ricerca sanitaria,²⁷ metodo a cui anche la Regione Friuli Venezia Giulia ha aderito. Tale metodo sintetizza in modo grafico la maggior o minor positività della gestione sanitaria regionale secondo diverse prospettive, riassunte a indicatori specifici; di seguito si espongono i risultati di tale analisi nella versione più aggiornata, quella relativa alla gestione

²⁷ Il MeS - Management e Sanità - Laboratorio Management e Sanità della Scuola Universitaria Superiore Sant’Anna di Pisa, istituto universitario pubblico a statuto speciale, che opera nel campo delle scienze applicate. Il citato MeS svolge attività di ricerca, valutazione e formazione manageriale.

dell'anno 2016.

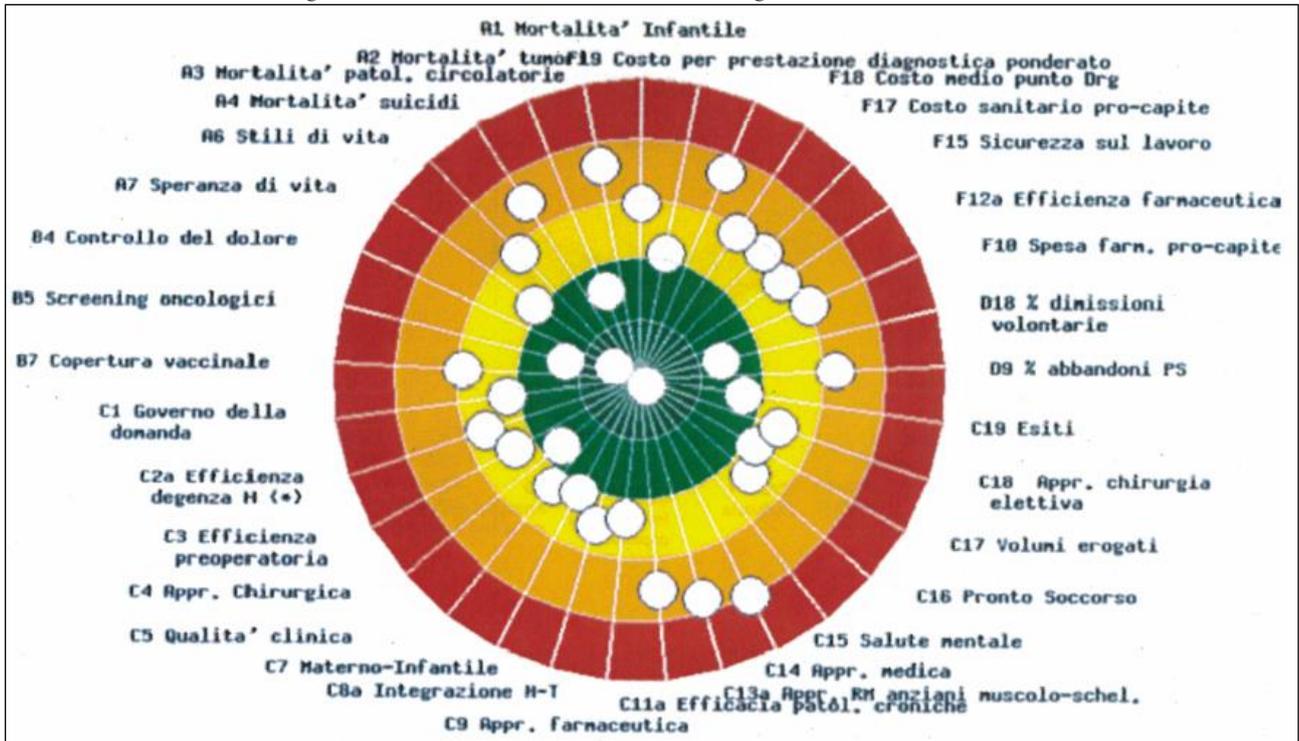
Sintesi con il metodo "bersaglio" dei risultati del Sistema sanitario regionale del Friuli Venezia Giulia ANNO 2016



Fonte: *Il sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali – report 2016* della Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa - MeS - Management e Sanità - Laboratorio Management e Sanità.

I dati graficamente appena esposti posso fornire maggiore informazione se posti in relazione con dati relativi a gestioni precedenti. Di seguito, pertanto, si forniscono analoghi dati provenienti dalla stessa fonte, ma relativi a esercizio precedente: il 2013.

Sintesi con il metodo “bersaglio” dei risultati del Sistema sanitario regionale del Friuli Venezia Giulia ANNO 2013



Fonte: *Il sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali – report 2016* della Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa - MeS - Management e Sanità - Laboratorio Management e Sanità.

Dalla comparazione dei risultati dei due esercizi si possono trarre numerosi elementi utili, pur prendendo atto che molti degli indicatori presenti per l'anno 2016 non trovano dato di confronto nel 2013, in ragione verosimilmente di modifiche intervenute negli obiettivi di ricerca dell'Istituto che li ha formati, e ciò induce a difficoltà nella corretta lettura e comparazione dei due prospetti. Accanto ad aspetti che si evidenziano per un miglioramento (tra gli altri: rilevante miglioramento del costo sanitario pro-capite – indicatore F17 –; miglioramento nell'efficacia assistenziale delle patologie croniche – C11a –) si rinvergono altri che espongono una dinamica peggiorativa (in misura lieve: Percorso emergenza-urgenza – C16 – e in forma rilevante: Copertura vaccinale – B7 -) o invariata (Integrazione ospedale - C8a -) rispetto a risultati del 2013 che si ponevano già sotto la media in un ambito di attività oggetto di particolare attenzione e obiettivi di miglioramento nella riforma perseguita dalla legge regionale n. 17/2014.

Le informazioni fornite dalla sintetica analisi sopra esposta trovano maggior approfondimento in fonti di dati più ampie: quelle rese disponibili direttamente dal Ministero della Salute.

Tra i documenti più aggiornati disponibili del Ministero citato al momento si rinvergono sia il *Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero per l'anno 2016* redatto sulla base dei dati

delle schede di dimissione ospedaliera,²⁸ aggiornato al maggio 2017, che il documento *Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA - Metodologia e Risultati dell'anno 2015*,²⁹ aggiornato al luglio 2017 (a cui di seguito si farà sinteticamente riferimento come MONITORAGGIO LEA 2015). Tali documenti offrono informazioni, anche comparative, sullo stato della sanità pubblica regionale nel Friuli Venezia Giulia nei dati più aggiornati resi disponibili dal Ministero della Salute.

Relativamente, in particolare, a qualità e efficienza delle cure ospedaliere, importante rilevanza va riconosciuta all'indice di *case-mix* e a quello "comparativo di performance". L'indice di case mix (ICM) esprime la complessità della casistica trattata dalle strutture di ricovero; esso standardizza l'attività di una data unità produttiva per un indice tipo, costituito dalla degenza media DRG specifica di uno standard: in sintesi, valori dell'ICM superiori ad 1 indicano una complessità della casistica superiore alla media dello standard di riferimento (Italia). L'indice comparativo di performance (ICP), invece, esprime l'efficienza operativa, valutata attraverso la degenza media, previa standardizzazione della casistica. In sintesi, un valore di ICP minore di 1 indica un'efficienza operativa superiore rispetto al valore di riferimento (ottenuto sull'insieme degli istituti di cura italiani); un valore di ICP maggiore di 1, indica un'efficienza operativa inferiore rispetto al riferimento).

Per l'anno 2016 i valori dei due indici riportati dai sistemi sanitari pubblici regionali risultano essere stati i seguenti.

Indice di case-mix (ICM) e Indice comparativo di performance (ICP) - Attività per Acuti In Regime ordinario nelle Regioni – Anno 2016.

REGIONE	sigla regione	ICM	ICP
Toscana	Tos	1,09	0,89
Liguria	Lig	1,05	1,06
Molise	Mol	1,04	1,08
Veneto	Ven	1,04	1,11
Lombardia	Lom	1,02	1,06

²⁸ Qui e nel prosieguo si fa riferimento al documento *Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero - Dati SDO 2016* del Ministero della Salute - Direzione Generale della Programmazione sanitaria - Ufficio 6 (documento di seguito indicato sinteticamente come *SDO 2016*), nella sua versione aggiornata al maggio 2017 disponibile in formato elettronico al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2651_allegato.pdf, pag. 147 (tavola inserita disponibile in formato excel al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2651_ulterioriallegati_ulterioreallegato_1_alleg.xlsb sub. Tav. 3.3).

²⁹ Per quanto riguarda il citato documento, il riferimento è al *Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA - Metodologia e Risultati dell'anno 2015* del Ministero della Salute - Direzione Generale della Programmazione Sanitaria – Ufficio VI, nella sua versione aggiornata al luglio 2017, disponibile al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2650_allegato.pdf.

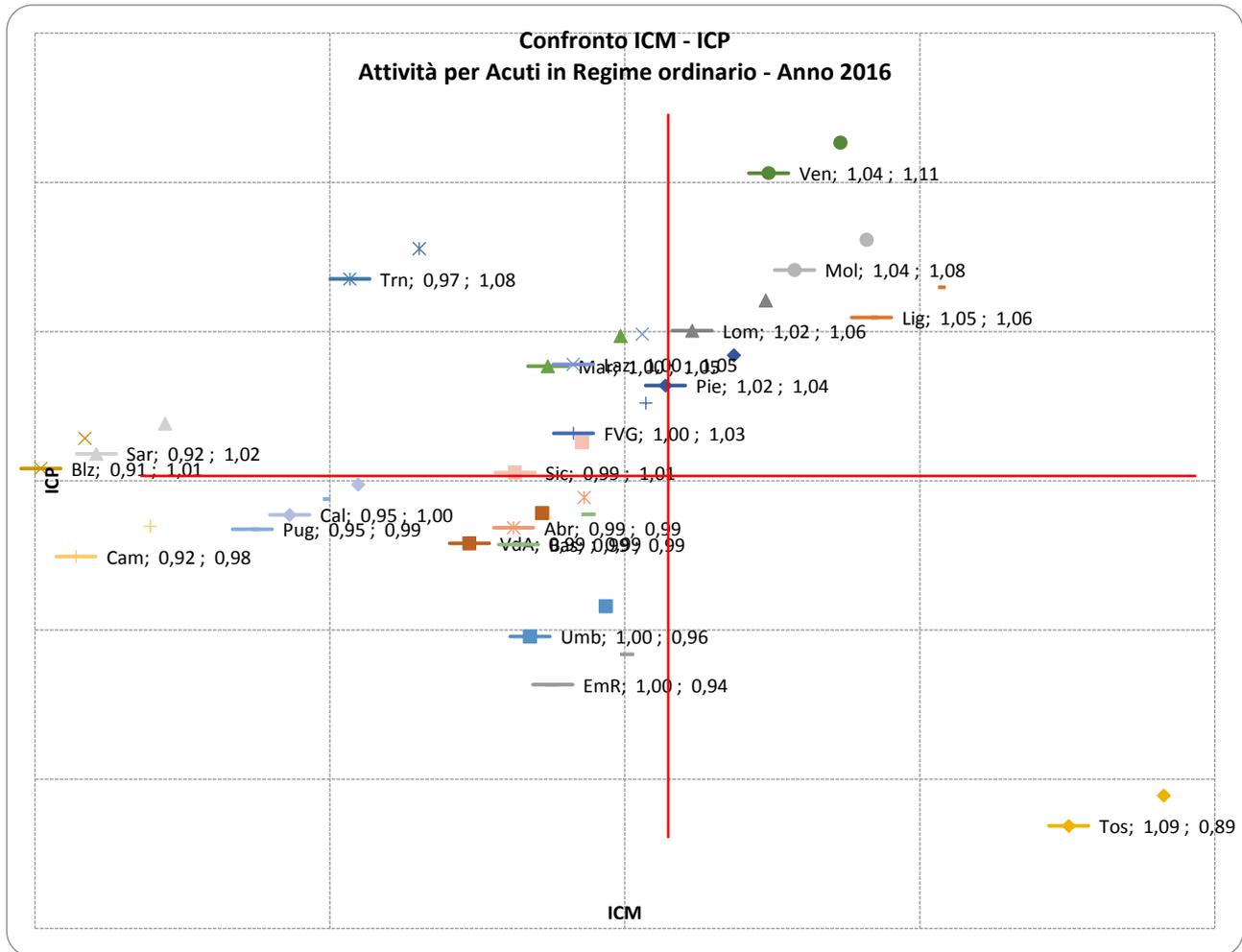
REGIONE	sigla regione	ICM	ICP
Piemonte	Pie	1,02	1,04
Friuli V.G.	FVG	1,00	1,03
Lazio	Laz	1,00	1,05
Emilia Romagna	EmR	1,00	0,94
Marche	Mar	1,00	1,05
Umbria	Umb	1,00	0,96
Basilicata	Bas	0,99	0,99
Abruzzo	Abr	0,99	0,99
Sicilia	Sic	0,99	1,01
Valle d'Aosta	VdA	0,99	0,99
P.A. Trento	Trn	0,97	1,08
Calabria	Cal	0,95	1,00
Puglia	Pug	0,95	0,99
Sardegna	Sar	0,92	1,02
Campania	Cam	0,92	0,98
P.A. Bolzano	Blz	0,91	1,01
ITALIA		1,00	1,00

Fonte: SDO 2016.

In calce alla tabella citata si precisa che: “Sono incluse le dimissioni da istituti pubblici, privati accreditati e non accreditati. L'indice di case-mix (ICM) è calcolato come rapporto fra il peso medio della casistica per Acuti in Regime ordinario dell'erogatore (regione) e del riferimento (Italia). Per il calcolo del peso medio sono stati impiegati i pesi DRG (versione 24) ex d.m.18/12/2008. L'indice comparativo di performance (ICP) è calcolato come rapporto fra la degenza media per Acuti in Regime ordinario standardizzata per case-mix dell'erogatore (regione) e del riferimento (Italia). Per il calcolo del case-mix è stata utilizzata la classificazione DRG versione 24.”

Il grafico che collega questi due indicatori può consentire una migliore visione di sintesi.

Indice di case-mix (ICM) e Indice comparativo di performance (ICP) - Attività per Acuti In Regime ordinario nelle Regioni - Anno 2016.



Fonte: SDO 2016.

Maggiori informazioni, anche in questo caso, si possono rinvenire dal confronto dei risultati relativi all'anno 2016 appena esposti confrontati con precedenti dati, quelli relativi al 2013 – esercizio gestionale immediatamente antecedente all'approvazione della legge regionale 17/2014 di riforma del sistema sanitario regionale -, nonché con dati storici relativi all'anno 2000 e all'anno 2010. Di seguito pertanto si espongono per gli indici di case-mix e comparativo di performance sia i valori assoluti che le relative posizioni relative nella graduatoria italiana delle regioni e province autonome.

Indice di case-mix (ICM) - Attività per Acuti In Regime ordinario nelle Regioni – Valori - ANNI 2000, 2010, 2013, 2016

REGIONE	2000	2010	2013	2016
Piemonte	1,07	1,08	1,05	1,02
Valle d'Aosta	0,99	1,02	0,96	0,99
Lombardia	1,09	1,03	1,02	1,02
P.A. Bolzano	0,95	0,93	0,92	0,91
P.A. Trento	1,02	0,90	1,00	0,97
Veneto	1,08	1,06	1,03	1,04
Friuli V.Giulia	1,14	1,06	1,02	1,00
Liguria	1,05	1,08	1,05	1,05
Emilia Romagna	1,10	1,05	1,02	1,00
Toscana	1,10	1,09	1,09	1,09
Umbria	1,01	0,99	0,98	1,00
Marche	1,03	1,01	1,02	1,00
Lazio	0,99	1,00	1,00	1,00
Abruzzo	0,94	0,97	0,98	0,99
Molise	0,92	0,98	0,98	1,04
Campania	0,88	0,91	0,93	0,92
Puglia	0,89	0,93	0,94	0,95
Basilicata	0,89	1,03	1,02	0,99
Calabria	0,87	0,89	0,92	0,95
Sicilia	0,89	0,90	0,99	0,99
Sardegna	0,88	0,91	0,91	0,92
ITALIA	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia - su dati dei Rapporti annuali sull'attività di ricovero ospedaliero (SDO) pubblicati dal Ministero della Salute - Direzione generale della programmazione sanitaria per l'anno 2016 (fonte già citata: *SDO 2016*) nonché per gli anni 2000 (file in formato elettronico *Rapporto SDO 2000* disponibile, con gli allegati, al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_964_allegato.zip - pagg. 84 e 88), 2010 (file in formato elettronico *Rapporto sull'attività di ricovero ospedaliero - Dati SDO 2010* disponibile al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1690_allegato.pdf - pagg. 113 e 118 - e, per le tavole, al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1690_ulterioriallegati_ulterioreallegato_0_alleg.xls, tavole 3.1 e 3.6), 2013 (file in formato elettronico *Rapporto annuale sull'attività di ricovero ospedaliero Dati SDO 2013* disponibile al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2190_allegato.pdf - pagg. 143 - e, per la tavola, al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_tavole_18_allegati_iitemAllegati_0_fileAllegati_itemFile_1_file.xls, tavola 3.3) – fonti nel seguito rispettivamente indicate come *SDO 2000*, *SDO 2010*, *SDO 2013* -.

Indice di case-mix (ICM) - Attività per Acuti In Regime ordinario nelle Regioni – Posizioni relative nella classifica delle regioni - ANNI 2000, 2010, 2013, 2016

REGIONE	2000	2010	2013	2016
Piemonte	6	2	2	5
Valle d'Aosta	11	9	16	12
Lombardia	4	7	5	5
P.A. Bolzano	13	15	19	21
P.A. Trento	9	19	10	16
Veneto	5	4	4	3
Friuli V.Giulia	1	4	5	7
Liguria	7	2	2	2
Emilia Romagna	2	6	5	7
Toscana	2	1	1	1
Umbria	10	12	13	7
Marche	8	10	5	7
Lazio	11	11	10	7
Abruzzo	14	14	13	12
Molise	15	13	13	3
Campania	19	17	18	19
Puglia	16	15	17	17
Basilicata	16	7	5	12
Calabria	21	21	19	17
Sicilia	16	19	12	12
Sardegna	19	17	21	19

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia - su dati *SDO 2000*, *SDO 2010*, *SDO 2013*, *SDO 2016*.

Indice comparativo di performance (ICP) - Attività per Acuti In Regime ordinario nelle Regioni – Valori - ANNI 2000, 2010, 2013, 2016

REGIONE	2000	2010	2013	2016
Piemonte	1,09	1,06	1,03	1,04
Valle d'Aosta	1,10	1,17	1,12	0,99
Lombardia	1,02	1,05	1,05	1,06
P.A. Bolzano	0,99	1,04	1,01	1,01
P.A. Trento	0,98	1,12	1,08	1,08
Veneto	1,07	1,15	1,16	1,11
Friuli V.Giulia	0,97	1,08	1,07	1,03
Liguria	1,05	1,07	1,06	1,06
Emilia Romagna	0,92	0,93	0,93	0,94
Toscana	0,98	0,92	0,90	0,89
Umbria	0,92	0,92	0,96	0,96
Marche	1,00	1,02	1,05	1,05
Lazio	1,08	1,07	1,06	1,05
Abruzzo	0,99	1,03	1,03	0,99
Molise	1,05	1,02	1,07	1,08
Campania	0,92	0,94	0,96	0,98
Puglia	0,93	0,98	1,00	0,99
Basilicata	0,96	1,00	1,01	0,99
Calabria	0,98	1,02	1,01	1,00
Sicilia	0,89	0,96	0,97	1,01
Sardegna	1,05	1,07	1,03	1,02
ITALIA	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia - su dati *SDO 2000, SDO 2010, SDO 2013, SDO 2016*.

Indice comparativo di performance (ICP) - Attività per Acuti In Regime ordinario nelle Regioni – Posizioni relative nella classifica delle regioni - ANNI 2000, 2010, 2013, 2016

REGIONE	2000	2010	2013	2016
Piemonte	20	14	10	14
Valle d'Aosta	21	21	20	5
Lombardia	14	13	13	17
P.A. Bolzano	11	12	7	11
P.A. Trento	8	19	19	19
Veneto	18	20	21	21
Friuli V.Giulia	7	16	17	13
Liguria	15	15	15	17
Emilia Romagna	2	3	2	2
Toscana	8	1	1	1
Umbria	2	1	3	3
Marche	13	8	13	15
Lazio	19	15	15	15
Abruzzo	11	11	10	5
Molise	15	8	17	19
Campania	2	4	3	4
Puglia	5	6	6	5
Basilicata	6	7	7	5
Calabria	8	8	7	9
Sicilia	1	5	5	10
Sardegna	15	15	10	12

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti – Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia - su dati *SDO 2000, SDO 2010, SDO 2013, SDO 2016*.

Come evidente dai dati appena esposti, dopo il secondo anno di attuazione della riforma del sistema sanitario si riscontra un lievissimo miglioramento (dal diciassettesimo al tredicesimo posto nella graduatoria, con un valore comunque peggiore della media nazionale), nella classifica delle regioni per efficienza del sistema di trattamento delle patologie in ambito ospedaliero – sintetizzato dall'indice comparativo di performance - , ma accompagnato da un peggioramento della qualità e appropriatezza (rappresentate dall'indice sintetico di case-mix),

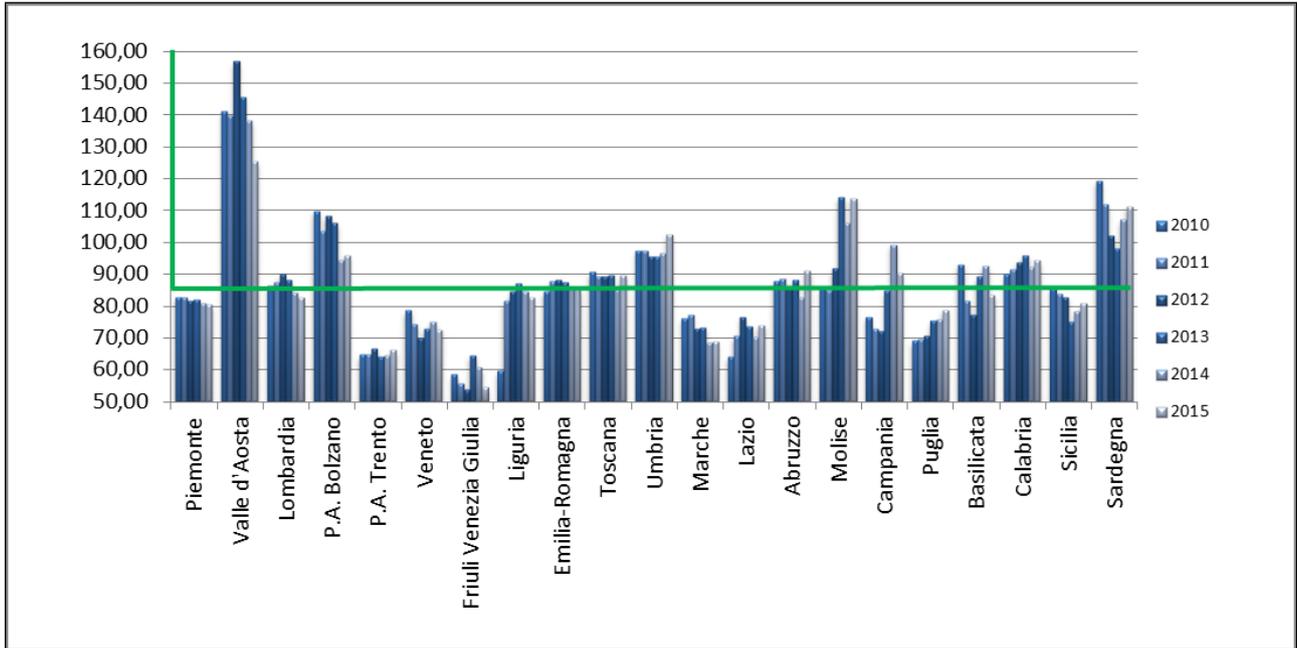
confermando e rinforzando il trend negativo già esistente.

Ulteriori dati sull'attività sanitaria svolta dalle regioni sono forniti anche dal documento già segnalato come MONITORAGGIO LEA 2015. Tale documento rende disponibili anche i dati regionali rilevati in funzione di una pluralità di indicatori per i tre livelli fondamentali di assistenza sanitaria (collettiva o di prevenzione, distrettuale, ospedaliera), dati che qui di seguito si espongono nella parte ritenuta maggiormente significativa, relativa, in particolare, a un settore che nella nostra Regione si è sempre evidenziato per grande criticità: quello della prevenzione, in relazione al quale si espongono di seguito alcuni insiemi di dati

Costo pro-capite assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro - ANNI 2010-2015 (euro)

Regione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	82,74	82,73	81,39	81,79	80,60	80,34
Valle d'Aosta	140,97	139,47	156,63	145,53	138,11	125,28
Lombardia	86,10	87,50	89,87	88,15	84,06	82,55
P.A. Bolzano	109,63	103,43	108,12	105,82	94,34	95,78
P.A. Trento	64,54	64,85	66,34	63,78	64,37	66,10
Veneto	78,41	74,19	69,70	72,74	74,91	72,49
Friuli V.G.	58,41	55,59	53,55	64,35	60,59	54,52
Liguria	59,40	81,31	84,36	87,05	84,39	82,40
Emilia-Romagna	84,50	87,84	87,93	87,29	85,68	85,44
Toscana	90,60	89,19	89,16	89,67	85,27	89,56
Umbria	97,22	97,30	95,24	95,25	96,30	102,50
Marche	76,02	76,98	72,59	73,11	68,48	68,83
Lazio	63,98	70,45	76,40	73,55	70,19	73,86
Abruzzo	87,86	88,38	85,77	88,22	82,46	91,01
Molise	85,73	84,96	91,57	114,06	105,89	113,79
Campania	76,55	72,87	71,95	84,70	99,05	90,10
Puglia	68,99	69,47	70,49	75,25	75,59	78,69
Basilicata	92,94	81,64	77,28	89,10	92,41	83,37
Calabria	89,83	91,35	93,70	95,81	92,23	94,24
Sicilia	85,58	83,82	82,59	75,06	78,28	80,69
Sardegna	119,27	111,96	101,87	97,85	106,94	111,22

Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 38.

Costo pro-capite assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro – ANNI 2010-2015 (euro)


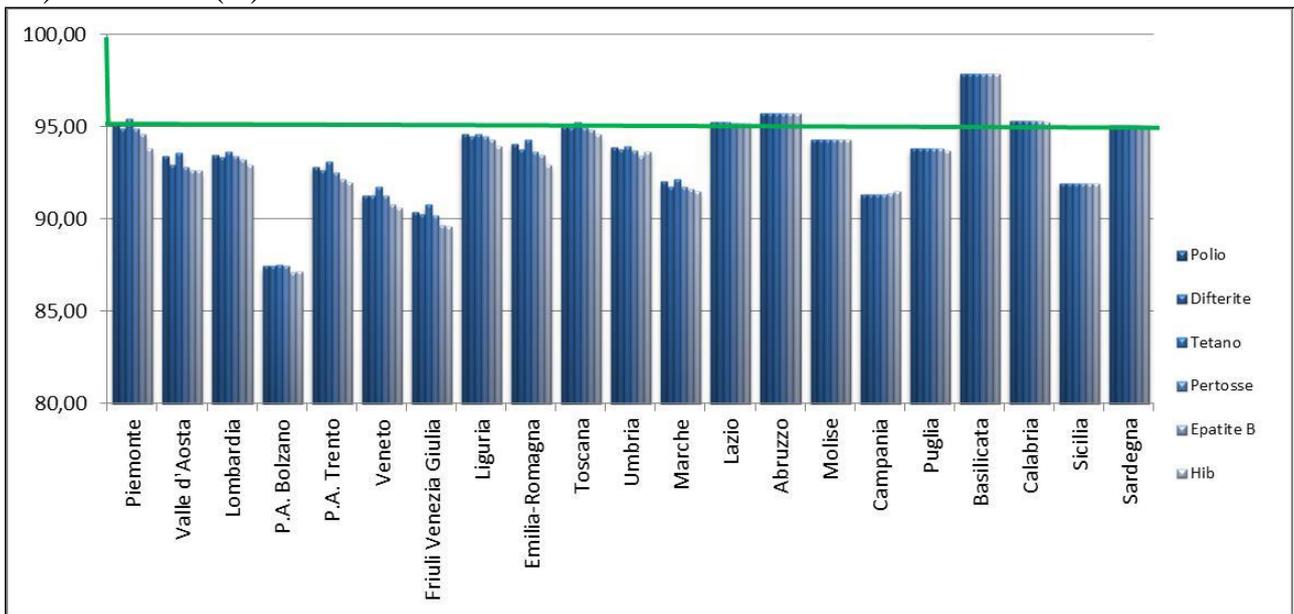
Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 38.

1.1. Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per ciclo base (3 dosi) (polio, difterite, tetano, epatite B, pertosse, Hib) - ANNO 2015 (%)

2015						
Regione	Polio	Difterite	Tetano	Pertosse	Epatite B	Hib
Piemonte	95,16	94,90	95,43	94,87	94,62	93,80
Valle d'Aosta	93,40	92,92	93,60	92,82	92,63	92,63
Lombardia	93,48	93,37	93,63	93,38	93,20	92,95
P.A. Bolzano	87,45	87,49	87,50	87,45	87,11	87,17
P.A. Trento	92,83	92,66	93,10	92,52	92,13	91,95
Veneto	91,27	91,29	91,75	91,26	90,80	90,62
Friuli V.G.	90,37	90,28	90,78	90,22	89,66	89,59
Liguria	94,60	94,50	94,57	94,49	94,30	93,92
Emilia-Romagna	94,03	93,75	94,28	93,63	93,49	92,93
Toscana	94,98	94,95	95,23	94,96	94,81	94,57
Umbria	93,90	93,78	93,96	93,71	93,43	93,65
Marche	92,02	91,75	92,13	91,74	91,65	91,52
Lazio	95,26	95,24	95,25	95,21	95,20	95,20
Abruzzo	95,72	95,71	95,72	95,71	95,71	95,71
Molise	94,32	94,32	94,32	94,32	94,32	94,32
Campania	91,34	91,34	91,34	91,34	91,36	91,49
Puglia	93,80	93,81	93,81	93,81	93,80	93,73
Basilicata	97,83	97,83	97,83	97,83	97,83	97,83
Calabria	95,32	95,32	95,32	95,32	95,32	95,24
Sicilia	91,94	91,92	91,92	91,92	91,92	91,91
Sardegna	95,05	95,05	95,07	95,05	95,06	95,05

Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 34.

1.1. Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per ciclo base (3 dosi) (polio, difterite, tetano, epatite B, pertosse, Hib) - ANNO 2015 (%)



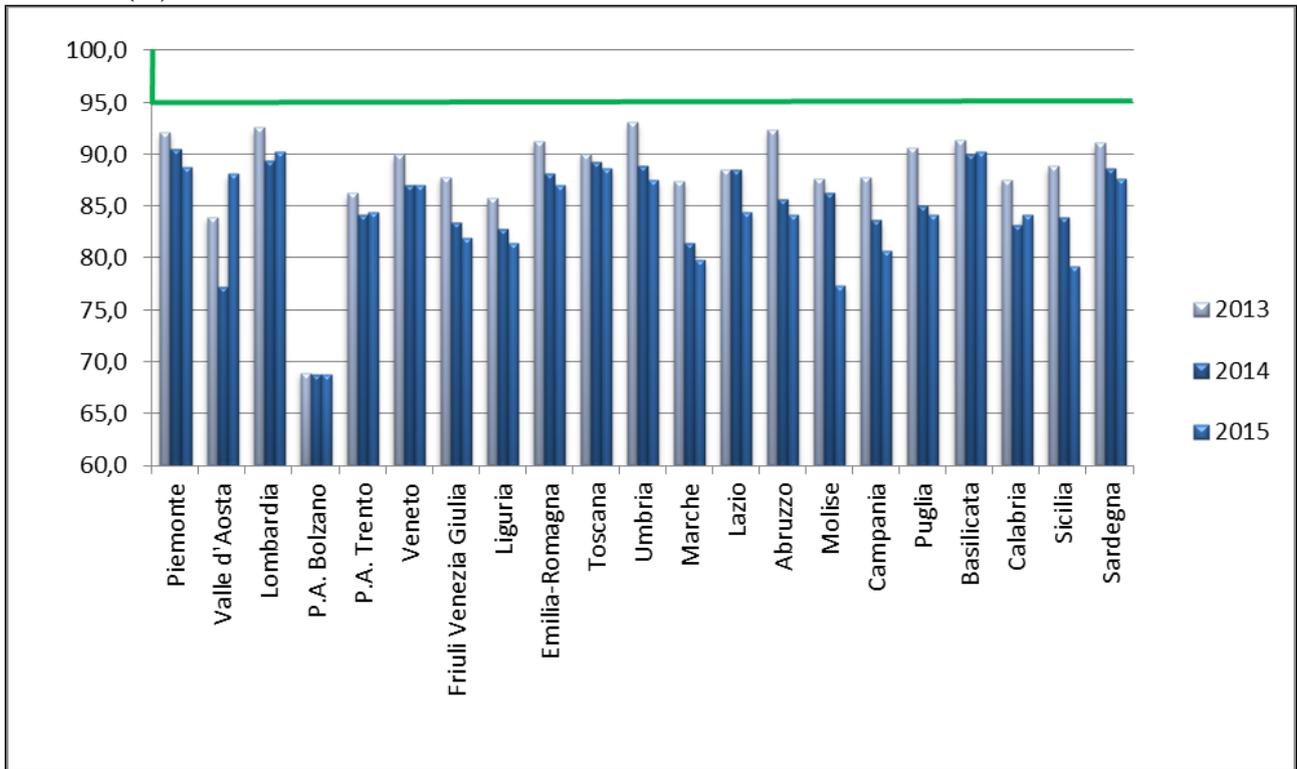
Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 34.

Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per una dose di vaccino contro morbillo, parotite, rosolia (MPR) – ANNI 2013-2015 (%)

Regione	2013	2014	2015
Piemonte	92,1	90,6	88,7
Valle d'Aosta	83,9	77,3	88,1
Lombardia	92,6	89,4	90,3
P.A. Bolzano	68,9	68,7	68,8
P.A. Trento	86,3	84,2	84,5
Veneto	90,0	87,0	87,1
Friuli V.G.	87,8	83,4	81,9
Liguria	85,8	82,8	81,4
Emilia-Romagna	91,3	88,1	87,1
Toscana	90,1	89,2	88,7
Umbria	93,1	88,9	87,5
Marche	87,4	81,4	79,9
Lazio	88,5	88,5	84,5
Abruzzo	92,4	85,7	84,2
Molise	87,6	86,3	77,4
Campania	87,7	83,7	80,8
Puglia	90,6	85,1	84,2
Basilicata	91,3	90,0	90,3
Calabria	87,6	83,2	84,2
Sicilia	88,9	84,0	79,2
Sardegna	91,1	88,6	87,7

Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 35.

Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per una dose di vaccino contro morbillo, parotite, rosolia (MPR) – ANNI 2013-2015 (%)



Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 35.

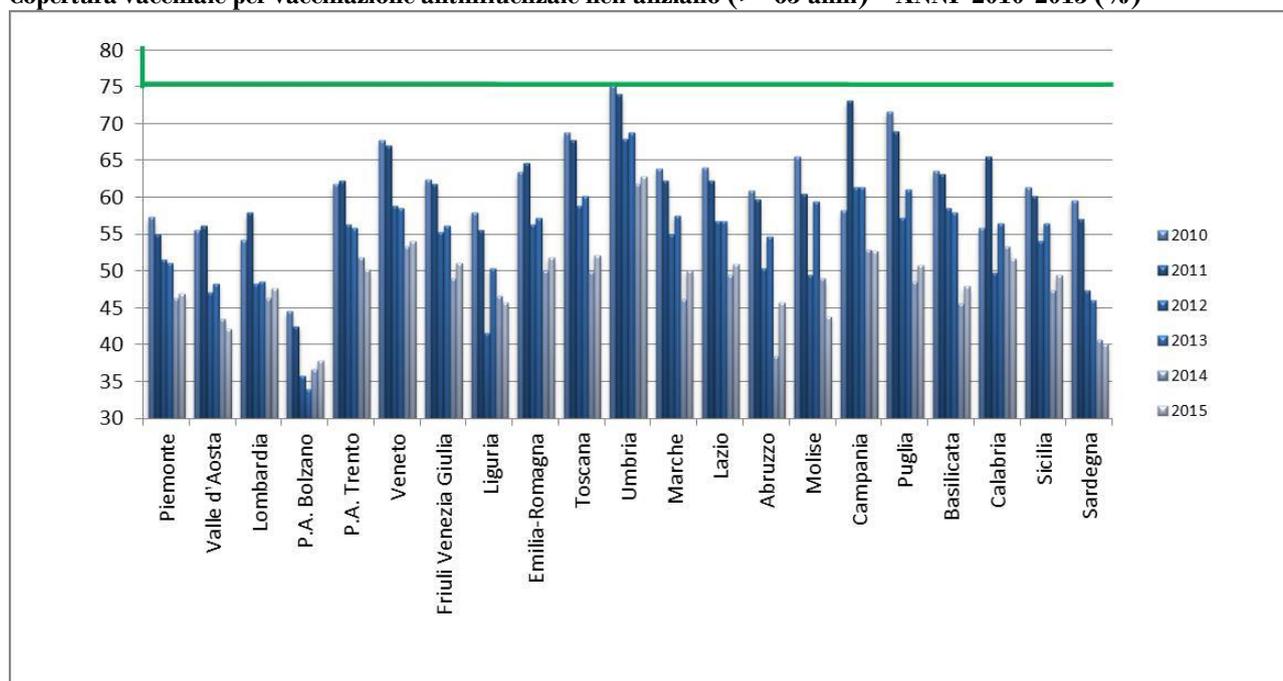
Copertura vaccinale per vaccinazione antinfluenzale nell'anziano (>=65 anni) – ANNI 2010-2015 (%)

Regione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	57,3	55,0	51,6	51,1	46,3	46,9
Valle d'Aosta	55,6	56,2	47,0	48,2	43,5	42,2
Lombardia	54,2	57,9	48,2	48,6	46,3	47,7
P.A. Bolzano	44,5	42,5	35,8	33,9	36,6	37,8
P.A. Trento	61,8	62,2	56,3	55,8	51,9	50,2
Veneto	67,8	67,1	58,9	58,5	53,4	54
Friuli V.G.	62,4	61,8	55,2	56,1	49,0	51,1
Liguria	58,0	55,6	41,6	50,4	46,6	45,7
Emilia-Romagna	63,4	64,7	56,3	57,2	50,0	51,9
Toscana	68,8	67,8	58,9	60,2	49,9	52,2
Umbria	75,2	74,0	67,9	68,8	61,8	62,8
Marche	63,9	62,2	54,9	57,5	46,2	50,1
Lazio	64,1	62,2	56,8	56,8	49,5	51
Abruzzo	60,9	59,7	50,3	54,6	38,5	45,7
Molise	65,6	60,5	49,4	59,5	49,0	43,8

Regione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Campania	58,2	73,1	61,4	61,3	52,9	52,8
Puglia	71,7	69,0	57,2	61,0	48,6	50,8
Basilicata	63,6	63,1	58,6	58,0	45,6	47,9
Calabria	55,8	65,6	49,8	56,5	53,3	51,7
Sicilia	61,3	60,2	54,0	56,5	47,4	49,5
Sardegna	59,6	57,0	47,3	46,0	40,6	40

Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 36.

Copertura vaccinale per vaccinazione antinfluenzale nell'anziano (>=65 anni) – ANNI 2010-2015 (%)



Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 36.

I dati appena esposti rendono evidenti le particolari e costanti difficoltà incontrate nella gestione della prevenzione nel sistema sanitario della Regione Friuli Venezia Giulia, difficoltà che non sembrano al momento indirizzarsi verso una soluzione ma che, al contrario, appaiono aggravarsi in alcuni aspetti specifici, tra i quali quello dell'assegnazione di adeguate risorse e di rispetto dei volumi di spesa per area di livelli di assistenza – ospedaliera, territoriale e di prevenzione – definiti in sede programmatoria nazionale.

Un miglioramento relativamente alle passate gestioni risulta, al contrario, appare essere stato conseguito relativamente ad altri indicatori significativi inerenti ad ambiti diversi da quello della prevenzione, così come evidenziato nelle tabelle comparative di seguito esposte, anche se –

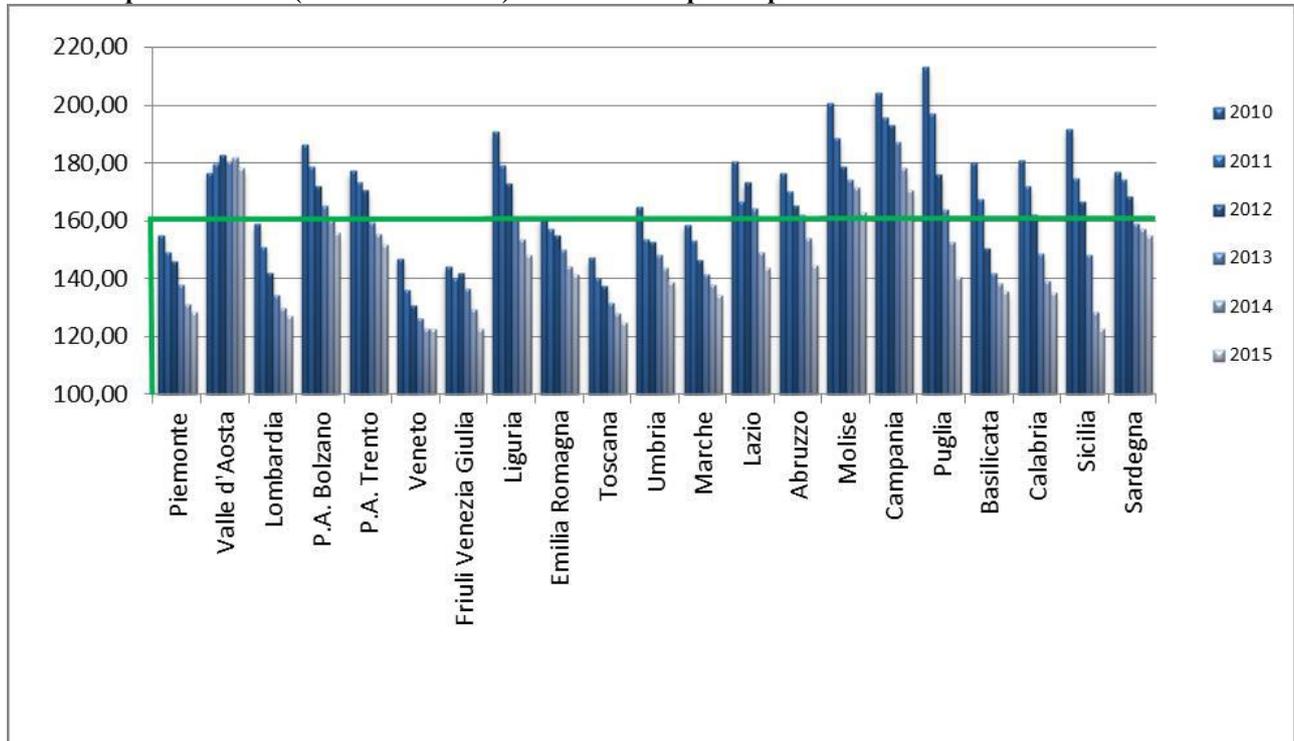
tranne che nel caso della riduzione del tasso di ospedalizzazione - non in modo particolare rispetto al generale andamento delle regioni italiane.

Tasso di ospedalizzazione (ordinario e diurno) standardizzato per età per 1.000 residenti - ANNI 2010-2015

Regione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	154,97	149,12	145,72	137,72	130,99	128,42
Valle d'Aosta	176,50	179,40	182,50	180,32	181,67	178,00
Lombardia	158,63	150,84	141,85	134,29	129,64	127,06
P.A. Bolzano	186,30	178,41	171,98	164,91	160,10	155,64
P.A. Trento	177,03	173,42	170,42	159,14	155,23	151,51
Veneto	146,89	135,72	130,71	125,99	122,51	122,40
Friuli V.G.	144,00	139,95	141,81	136,37	129,23	122,52
Liguria	190,75	179,21	172,56	161,14	153,45	148,14
Emilia-Romagna	160,91	156,84	154,74	149,93	144,10	141,42
Toscana	147,05	140,16	137,38	131,52	127,75	124,88
Umbria	164,75	153,59	152,52	148,00	143,45	138,86
Marche	158,44	153,12	146,20	141,40	137,68	134,11
Lazio	180,58	166,32	173,03	164,16	149,17	143,73
Abruzzo	176,21	170,22	164,91	162,11	153,73	144,54
Molise	200,56	188,31	178,78	174,19	171,21	163,05
Campania	204,17	195,78	193,12	187,30	177,92	170,56
Puglia	213,08	197,11	175,73	163,64	152,76	140,55
Basilicata	180,15	167,17	150,47	141,56	138,32	135,32
Calabria	180,83	171,77	162,15	148,46	139,20	134,94
Sicilia	191,59	174,65	166,59	148,19	128,17	122,56
Sardegna	176,63	174,08	168,17	159,04	156,83	154,75

Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 61.

Tasso di ospedalizzazione (ordinario e diurno) standardizzato per età per 1.000 residenti - ANNI 2010-2015



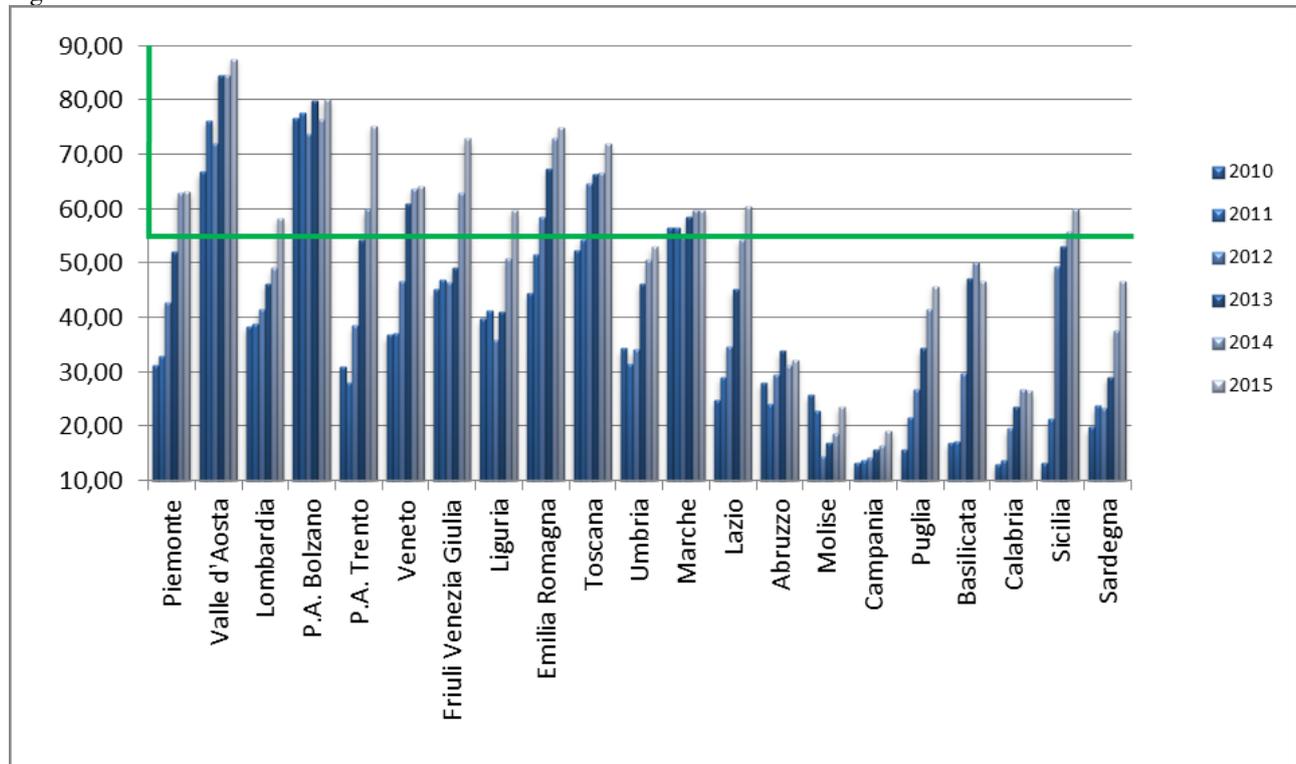
Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 61.

Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario- ANNI 2010-2015

Regione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	31,27	32,91	42,87	52,06	62,89	63,25
Valle d'Aosta	66,86	76,33	72,11	84,62	84,66	87,62
Lombardia	38,43	38,75	41,52	46,36	49,14	58,30
P.A. Bolzano	76,67	77,66	73,89	79,97	76,56	80,26
P.A. Trento	31,03	28,15	38,50	54,42	59,97	75,31
Veneto	36,90	37,09	46,65	60,98	63,74	64,29
Friuli V.G.	45,20	46,93	46,51	49,20	63,00	73,05
Liguria	39,75	41,34	35,97	41,08	50,99	59,77
Emilia-Romagna	44,54	51,72	58,42	67,40	73,14	75,04
Toscana	52,39	54,46	64,73	66,53	66,57	71,99
Umbria	34,43	31,47	34,13	46,33	50,66	53,07
Marche	56,61	56,60	54,88	58,48	59,88	59,84
Lazio	24,88	29,10	34,74	45,16	54,47	60,56
Abruzzo	28,14	24,00	29,60	33,88	31,16	32,32
Molise	25,85	22,94	14,41	17,02	18,64	23,64
Campania	13,37	13,82	14,22	15,77	16,42	19,30
Puglia	15,74	21,75	26,85	34,36	41,56	45,80
Basilicata	17,04	17,29	29,75	47,30	50,10	46,79
Calabria	13,12	13,80	19,67	23,62	26,78	26,56
Sicilia	13,31	21,33	49,52	53,23	55,91	60,12
Sardegna	19,85	23,79	23,41	29,11	37,64	46,72

Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 68.

Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario- ANNI 2010-2015

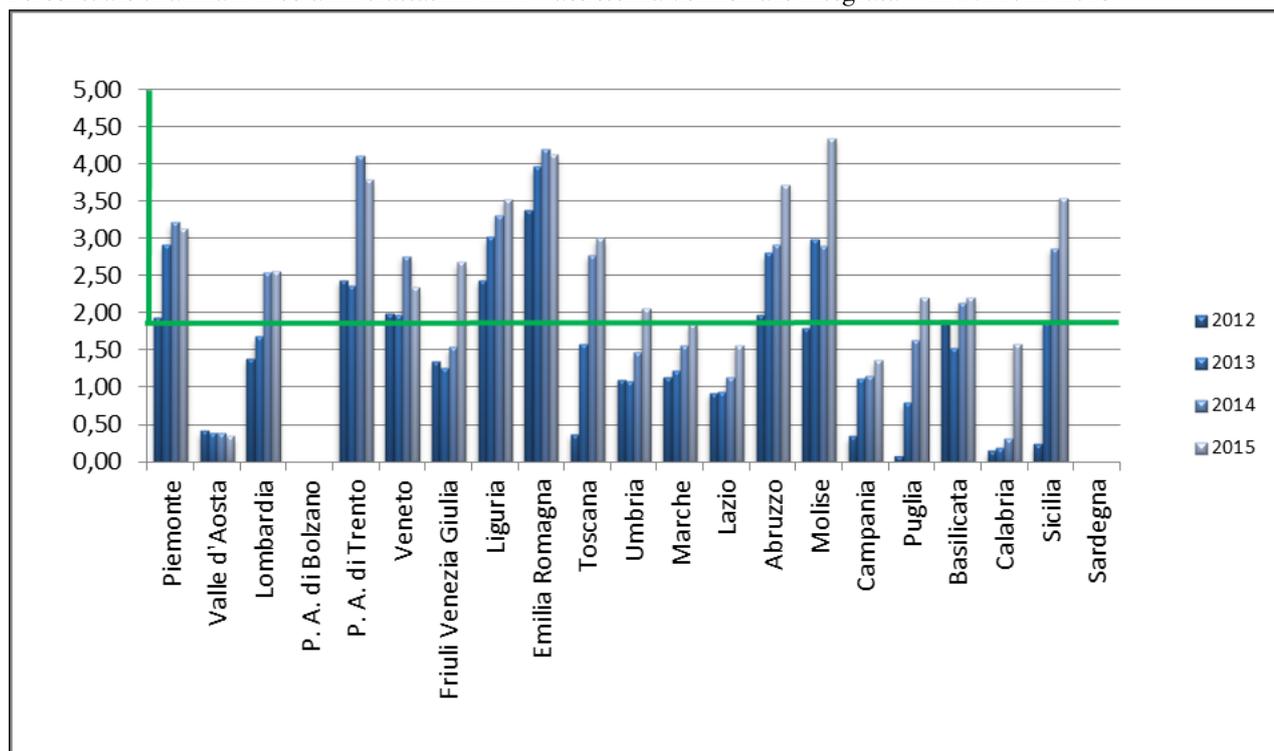


Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 68.

Percentuale di anziani ≥ 65 anni trattati in ADI – assistenza domiciliare integrata – ANNI 2012-2015

Regione	2012	2013	2014	2015
Piemonte	1,94	2,92	3,21	3,14
Valle d'Aosta	0,42	0,39	0,39	0,35
Lombardia	1,39	1,68	2,55	2,56
P.A. Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
P.A. Trento	2,44	2,36	4,11	3,79
Veneto	1,99	1,98	2,76	2,34
Friuli V.G.	1,35	1,25	1,54	2,68
Liguria	2,44	3,02	3,31	3,52
Emilia-Romagna	3,38	3,96	4,19	4,12
Toscana	0,37	1,59	2,78	3,00
Umbria	1,10	1,08	1,47	2,05
Marche	1,14	1,23	1,56	1,86
Lazio	0,93	0,95	1,13	1,57
Abruzzo	1,97	2,80	2,92	3,72
Molise	1,80	2,99	2,90	4,34
Campania	0,35	1,12	1,15	1,36
Puglia	0,08	0,80	1,64	2,20
Basilicata	1,90	1,53	2,14	2,21
Calabria	0,16	0,19	0,31	1,58
Sicilia	0,24	1,88	2,87	3,55
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 50.

Percentuale di anziani ≥ 65 anni trattati in ADI – assistenza domiciliare integrata – ANNI 2012-2015


Fonte: MONITORAGGIO LEA 2015, pag. 50.

Analisi a parte andrebbe svolta in relazione allo stato di attuazione della riforma del sistema sanitario regionale richiesta dalla normativa nazionale (in particolare dai decreti-legge n. 95/2012 e n. 158/2012, meglio specificati e sviluppati per l'articolazione organizzativa e l'attività sanitaria territoriale dal *Patto per la salute per gli anni 2014-2016* nonché, negli aspetti relativi

all'assistenza ospedaliera, dal Regolamento del Ministero della Salute sugli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera approvato con decreto 2 aprile 2015, n. 70) così come specificata concretamente dalla legge regionale n. 17/2014. Per tale finalità andrebbero acquisite maggiori informazioni, tuttavia, più che in merito alla formale istituzione delle nuove modalità organizzative dell'assistenza medica primaria,³⁰ alla concreta operatività e attività svolta dalle stesse anche in relazione ad analoghe attività svolte *ante* riforma, fino all'esercizio 2014,³¹ dati al momento apparentemente non disponibili.

Un indicatore indiretto, tuttavia, dell'effettività della riorganizzazione dell'assistenza primaria sul territorio può rinvenirsi nei dati relativi al concreto utilizzo degli strumenti disponibili per lo svolgimento coordinato e integrato delle attività dei medici di medicina generale e pediatri di libera scelta. In merito particolare importanza è sicuramente attribuita, sia dalla normativa vigente che dalla conseguente programmazione regionale, all'implementazione e utilizzo dello strumento informatico costituito dal fascicolo sanitario elettronico. Si annota come già in sede di approvazione della programmazione dell'attività del Servizio sanitario regionale per l'anno 2014 si è ribadita la necessità di tale strumento ai fini dello svolgimento dell'attività di assistenza primaria integrata.³²

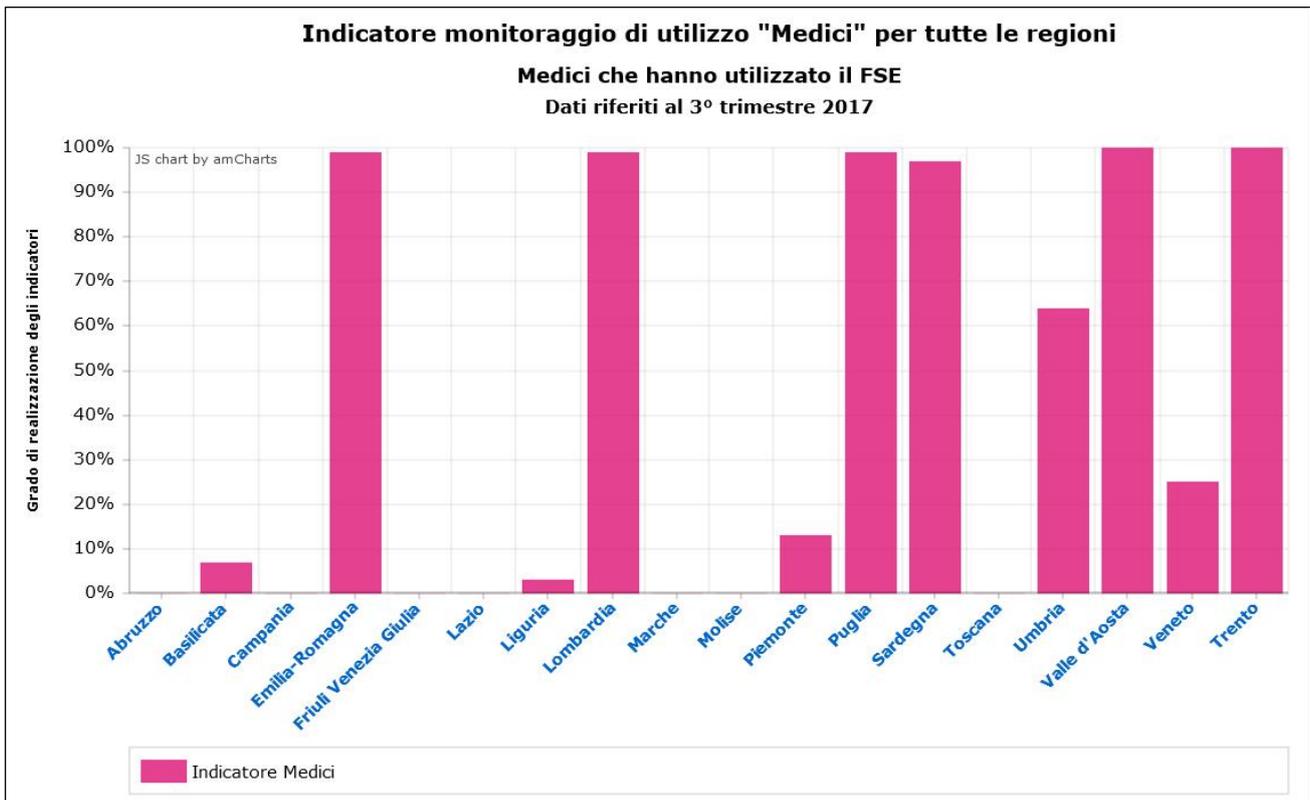
³⁰ Il riferimento è alle forme organizzative indicate riferimento dall'art. 20 della l.r. 17/2014, dall'art. 1, commi 1 e 2, del d.l. n. 158/2012, nonché dall'art. 5 del Patto Salute 2014-16.

³¹ Il tipo e la numerosità di dati necessari per svolgere un'analisi del tipo sopra enunciato non appaiono disponibili al momento attuale e potrebbero acquisirsi solo in ragione di un'approfondita e mirata attività di controllo. Sommariamente si evidenziano alcune delle tipologie di dati necessari: per ogni unità operativa o struttura organizzativa, sarebbe opportuno richiedere non solo la localizzazione e la data di attivazione, ma anche i dati relativi ai pazienti serviti (in termini di: numero di pazienti distinti serviti – codici univoci pazienti serviti nell'anno -; numero di accessi, anche con codice paziente ripetuto, nell'anno), numero di unità di personale e di ore di servizio prestate distinti per tipologia professionale, numerosità delle prestazioni rese per ogni tipologia codificata di servizio reso, comprensivo di remunerazione definita e complessità dell'attività. Logicamente un confronto potrebbe essere compiuto solo se fossero disponibili gli stessi dati anche relativamente all'anno (2014) immediatamente antecedente all'avvio della riforma per le unità organizzative sostanzialmente assimilabili a quelle previste dalla riforma. A questa acquisizione di dati informazioni appare opporsi primariamente l'apparente inadeguatezza del sistema informativo sanitario di contabilità analitica, in particolare per quanto riguarda la gestione delle risorse umane con modalità interaziendali e trasversali rispetto alle unità organizzative, così come segnalato ripetutamente e costantemente dai Collegi sindacali delle aziende nei verbali dei collegi esaminati da questa Sezione relativamente a più esercizi gestionali.

³² Nel documento *Linee per la gestione del Servizio sanitario regionale anno 2014* approvato con d.g.r. n. 2305 del 6 dicembre 2013 si precisa che “Per quanto riguarda le funzioni in grado di facilitare il rapporto con i cittadini, nel corso dell'anno 2014 si procederà a [...] c. Assicurare la riservatezza e la conservazione dei dati elettronici con: [...] b. Sviluppo del fascicolo sanitario elettronico” (pag. 18), precisando alle pagg. 22-23, che: “Medicina di Gruppo. Questa forma organizzativa ha la finalità di ampliare l'orario di accesso all'attività ambulatoriale, di assicurare una miglior continuità assistenziale, di attuare iniziative di promozione della salute e di prevenzione, di perseguire l'integrazione assistenziale con l'ospedale e gli altri servizi coinvolti nei processi di cura e di attuare interventi di razionalizzazione della spesa. [...] Per realizzare queste funzioni e attività ai medici partecipanti viene chiesto: [...] di gestire il fascicolo sanitario elettronico secondo standard definiti dagli accordi regionali e aziendali”.

Da una ricognizione dei dati disponibili in sede nazionale in merito all'implementazione e utilizzo di tale indispensabile strumento operativo negli ambiti regionali appare il seguente sintetico quadro, che di seguito si espone.

Numero dei medici di medicina generale/pediatri di libera scelta (MMG/PLS) che hanno utilizzato il fascicolo sanitario elettronico (FSE) rispetto al numero totale del MMG/PLS titolari abilitati al FSE nelle Regioni – III Trimestre 2017 (dato cumulato)



Fonte: Dati acquisiti in data 25 gennaio 2018 dai servizi disponibili all'indirizzo web

<https://www.fascicolosanitario.gov.it/monitoraggio/bm>. Nel sito web si chiarisce quanto di seguito esposto in relazione agli indicatori pubblicati.

“Indicatori di Utilizzo - La seconda tipologia di monitoraggio, quella di *Utilizzo*, è finalizzata a monitorare il reale livello d'uso e di diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) sul territorio nazionale da parte dei cittadini, dei medici e delle aziende sanitarie. Nello specifico, gli indicatori evidenziano: [...] Medici: numero dei MMG/PLS che hanno utilizzato il FSE rispetto al numero totale del MMG/PLS titolari abilitati al FSE ed il numero del Patient Summary popolati da MMG/PLS titolari rispetto al numero complessivo di FSE attivati [...]”.

I dati appena esposti evidenziano una chiara difficoltà di implementazione nella Regione Friuli Venezia Giulia degli strumenti operativi necessari alla gestione di un adeguato servizio integrato di assistenza primaria, difficoltà che si conferma in tutta la sua importanza nonostante le strutture regionali operino da lungo tempo nello sviluppo del fascicolo sanitario elettronico.³³

³³ In merito si veda quanto previsto dalla d.g.r. n. 699 del 4 aprile 2008 recante *Approvazione dello schema di accordo per l'adesione al progetto "sperimentazione di un sistema per l'interoperabilità europea e nazionale delle soluzioni di fascicolo sanitario elettronico: componenti patient summary e e-prescription*. Con tale deliberazione si era provveduto ad “approvare lo schema di accordo interregionale predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Il quadro complessivo dell'andamento attuale del Sistema sanitario regionale appena sinteticamente delineato si manifesta, pertanto, non univoco nelle sue linee di tendenza.

Da un lato sembrerebbe appalesarsi, rispetto alle gestioni precedenti un miglioramento in numerosi importanti indicatori tecnico-sanitari relativi al trattamento di patologie caratteristiche di pazienti anziani. Accanto al miglioramento di tali indicatori si accompagna, poi, anche una maggiore economicità complessiva del sistema, in linea peraltro con la generale tendenza nazionale alla riduzione della spesa. Sulle dimensioni di tale conseguita economicità, tuttavia, va operata un'importante riflessione, giacché la stessa non appare chiaramente valutabile nelle sue dimensioni complessive, e ciò soprattutto in ragione della non completa attuazione in ambito regionale dell'armonizzazione contabile in ambito sanitario richiesta dal d.lgs. n. 118. Rispetto al quadro di sistema delineato dal decreto legislativo n. 118 la Regione si è, infatti, normativamente e sostanzialmente discostata in numerosi modi, tali da compromettere la rappresentazione economico-patrimoniale unitaria a livello di sistema regionale sanitario perseguita in modo trasparente dal decreto lgs. n. 118. Quale deroga rilevante ai principi del d.lgs. n. 118 va, infatti, interpretato lo svolgimento da parte dell'EGAS (ente escluso dal consolidamento nel sistema regionale sanitario) di attività ricomprese nel perimetro della gestione di attività sanitarie in via diretta, o indiretta - quale strumento di intermediazione del finanziamento regionale -. La stessa mancata istituzione (in un primo tempo annunciata e poi sospesa dalla Giunta regionale) della gestione sanitaria accentrata regionale prevista dall'armonizzazione contabile nazionale ha reso confusi i contorni di risorse e impieghi rientranti nel perimetro della gestione del sistema sanitario regionale, e l'evoluzione normativa regionale intercorsa alla fine del 2017 - con la soppressione della speciale autonomia contabile e organizzativa della Direzione Centrale Salute - appare voler ancor di più riaccogliere il governo della sanità regionale in una logica finanziaria e di ordinaria amministrazione regionale. Tutto quanto appena esposto, unito alla consolidata prassi delle variazioni della programmazione sanitaria annuale, in *primis* finanziaria, operate dalla Giunta regionale in corso di esercizio soprattutto con incremento delle attività "sovraziendali", indebolisce fortemente la catena operativo-logica del ciclo programmazione-gestione-controllo, impoverendo grandemente la

Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, da stipularsi fra il predetto Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, il Ministero della Salute e l'Amministrazione regionale, la Provincia autonoma di Trento e le regioni richiamate in premesse, per la realizzazione del progetto "Sperimentazione di un sistema per l'interoperabilità europea e nazionale delle soluzioni di fascicolo sanitario elettronico: componenti Patient Summary e ePrescription", nonché il relativo allegato "A", finalizzato alla realizzazione di un sistema per l'interoperabilità nazionale e europea dei sistemi di Fascicolo Sanitario Elettronico attualmente sviluppati, o in fase di sviluppo, in ambito regionale".

responsabilizzazione delle direzioni generali delle aziende sanitarie regionali e richiamando passate prassi di copertura finanziaria successiva dei fabbisogni gestionali.

Accanto ai miglioramenti più sopra evidenziati, tuttavia, corre l'obbligo di annotare il peggioramento verificatosi in importanti ambiti di attività già in passato contraddistinti da rilevanti criticità. Sia l'area della prevenzione che quella dell'appropriatezza e complessità dell'attività ospedaliera vedono, infatti, il Sistema regionale sanitario del Friuli Venezia Giulia perdere posizioni, scendendo ancora nella graduatoria delle regioni nelle specifiche classifiche nazionali. Si prende atto, poi, come, sempre in ambito ospedaliero, si evidenzia un lieve peggioramento nel 2016 rispetto al 2013 dell'indicatore relativo al "Percorso emergenza-urgenza".

Rilevantissimo punto di valutazione incerta rimane, invece, quello in merito al livello di raggiungimento dell'obiettivo più ambizioso della riforma avviata con la legge regionale n. 17/2014: quello del miglioramento dell'integrazione tra attività sanitaria territoriale e quella ospedaliera e, in generale, dell'assistenza primaria. In merito non appaiono disponibili affidabili dati analitici di attività e processo in merito all'evoluzione della riforma dell'assistenza primaria e all'integrazione ospedale-territorio. I dati sintetici che vengono forniti nel progetto di valutazione c.d. "bersaglio" redatto dal Laboratorio MeS del Sant'Anna di Pisa, tuttavia, espongono un mancato miglioramento nell'anno 2016 dell'indicatore "Integrazione ospedale-territorio" rispetto al 2013. Tale sintetica valutazione trova una sua diversa conferma nei dati relativi all'utilizzo nella Regione Friuli Venezia Giulia da parte dei medici di base (medici di medicina generale e pediatri di libera scelta) degli strumenti informatici sviluppati nel tempo per permettere la condivisione e l'integrazione delle cure. Come sopra evidenziato, i dati nazionali aggiornati al terzo trimestre 2017 espongono un dato di utilizzo del fascicolo sanitario elettronico da parte dei medici di base del Friuli Venezia Giulia pressoché nullo, con logica non disponibilità nei processi di cura anche dei correlati profili sanitari sintetici (o *patient summary*).³⁴ Il non utilizzo, e presupposta non disponibilità, di tali strumenti essenziali per la condivisione dei processi di cura primaria e d'integrazione ospedale-territorio depongono nel senso di una attuale mancata effettività del cambiamento perseguito nei processi di cura primaria e di integrazione degli ambiti territorio-ospedale.

³⁴ Il *Profilo Sanitario Sintetico* (o *Patient Summary*) è il documento informatico sanitario che riassume la storia clinica del paziente e la sua situazione corrente. Tale documento è creato ed aggiornato dal medico di base (medico di medicina generale, o pediatra di libera scelta nel caso di minori) ogni qualvolta intervengono cambiamenti da lui ritenuti rilevanti ai fini della storia clinica del paziente e, in particolare, contiene dati clinici significativi utili anche in caso di emergenza.

La presente relazione è stata redatta dai seguenti Magistrati:

1. Introduzione. Finalità e oggetto del rapporto di coordinamento in relazione al ruolo e agli obiettivi di finanza pubblica della Regione. Gli enti regionali – Consigliere Fabrizio PICOTTI
2. Prime valutazioni sullo stato di attuazione dell'attività di riordino del territorio e di individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni: le Unioni Territoriali Intercomunali - Consigliere Emanuela PESEL RIGO
3. I controlli della Sezione sugli Enti locali della regione. Aspetti sistematici e aspetti puntuali – Consigliere Fabrizio PICOTTI
4. I controlli della Sezione sulla Regione – Primo Referendario Marco RANDOLFI
5. Raccordi della finanza regionale con gli organismi partecipati di natura societaria – Primo Referendario RANDOLFI
6. L'andamento del Sistema sanitario regionale: una lettura dei dati aggiornati disponibili – Consigliere Daniele BERTUZZI

Hanno collaborato i funzionari:

sig.a Romana Battistutta, dott.ssa Lucia Benedetti, dott.ssa Lorena Dri, dott. Andrea Gabrielli, dott.ssa Anika Melato, dott.ssa Anna Maria Mirti, dott. Diego Pajero, sig.a Leddi Pasian, dott.ssa Francesca Perini, dott.ssa Barbara Rizzi, dott. Alessandra Rossetto, dott. Francesco Sacco, sig.a Lucia Zacchigna