



Deliberazione n. FVG/ 67 /2020/ FRG

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

Sezione Plenaria

composta dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Andrea Zacchia
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio Picotti (relatore)
CONSIGLIERE: dott.ssa Emanuela Pesel Rigo
CONSIGLIERE: dott. Daniele Bertuzzi (relatore)
REFERENDARIO: dott.ssa Tamara Lollis (relatore)

Deliberazione del 10 dicembre 2020

**avente come oggetto l'approvazione del "Rapporto 2020 sul coordinamento della
finanza pubblica regionale parti IV, V, VI."**

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);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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 il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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 l'art. 1 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e di funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori

disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il Regolamento per l’organizzazione ed il funzionamento della Sezione adottato da ultimo con la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

vista la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/24/2019/INPR del 20 dicembre 2019, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l’anno 2020;

vista l’ordinanza presidenziale n.1/2020 del 3 gennaio 2020 relativa alle competenze e alla composizione dei collegi della Sezione, che attribuisce alla Sezione Plenaria la competenza a deliberare sul Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica regionale;

considerato che il suddetto programma delle attività di controllo prevede che il Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica regionale sia articolato in una pluralità di referti, alcuni dei quali relativi ad attività di controllo all’epoca già avviate e da concludersi entro la fine di febbraio 2020;

vista la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/12/2020/FRG del 26 febbraio 2020, con la quale sono state approvate le seguenti prime tre parti del “Rapporto 2020”:

I “Dalle Unioni Territoriali Intercomunali agli Enti di Decentramento Regionale. Il ruolo di finanza pubblica spettante alla Regione in relazione all’evoluzione dell’ordinamento delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia”;

II “Soggetti, forme e relazioni organizzative della Regione Friuli Venezia Giulia nell’ottica della finanza pubblica”;

III “Monitoraggio sulla consistenza degli organismi societari partecipati dagli enti locali del Friuli Venezia Giulia alla data del 31.12.2019, alla luce dell’attuazione dei provvedimenti di razionalizzazione delle partecipazioni adottati dagli enti con riferimento alla data del 31.12.2017”;

vista la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 44/2020/ INPR del 19 ottobre 2020 con la quale il programma di controllo della Sezione per l’anno 2020 è stato motivatamente aggiornato, includendo nel “Rapporto 2020” referti su tematiche di cui era originariamente prevista la trattazione in altra sede;

vista la relazione, predisposta dal Consigliere Fabrizio Picotti e dal referendario

Tamara Lollis, concernente il contenuto e gli esiti istruttori del controllo avente come oggetto la “ Disamina degli aspetti finanziari e dei correlati aspetti contrattuali della gestione unitaria regionale dei servizi di trasporto pubblico locale”, ai fini di un contraddittorio finale con l’Amministrazione regionale notificata alla Direzione Centrale Infrastrutture e Territorio con nota n. 2332 del 26 ottobre 2020 e vista la risposta trasmessa dalla Direzione regionale con nota n. 68855 del 17 novembre 2020;

vista la relazione, predisposta dal Consigliere Fabrizio Picotti, concernente il contenuto e gli esiti istruttori del controllo avente come oggetto “Aspetti della gestione contabile regionale che presentano elementi di distinzione dall’ordinaria disciplina contabile armonizzata introdotta dal d.lgs. 118/2011”, ai fini di un contraddittorio finale con l’Amministrazione regionale notificata alla Direzione Centrale Finanze con nota n. 2416 del 17 novembre 2020 e vista la risposta trasmessa dalla Direzione regionale con nota n. 13833 del 30 novembre 2020;

vista la relazione, predisposta dal Consigliere Daniele Bertuzzi, concernente il contenuto e gli esiti istruttori del controllo avente come oggetto la “Relazione sui controlli interni dell’Amministrazione regionale del Friuli-Venezia Giulia (anno 2019)”, ai fini di un contraddittorio finale con l’Amministrazione regionale notificata alla Direzione Generale con nota del 27 novembre 2020 e vista la risposta trasmessa dalla Direzione stessa con nota del 2 dicembre 2020;

vista l’ordinanza presidenziale n. 37 del 10 .dicembre 2020 con la quale è stata convocata la Sezione Plenaria per il giorno 10 dicembre 2020, per l’approvazione in videoconferenza degli esiti dei tre suddetti controlli;

uditi nella camera di consiglio: a) i magistrati istruttori e relatori consigliere Fabrizio Picotti e referendario Tamara Lollis sui contenuti e sugli esiti dell’attività istruttoria svolta ai fini del controllo concernente il trasporto pubblico locale e in particolare sul contraddittorio finale; b) il magistrato istruttore e relatore consigliere Fabrizio Picotti sui contenuti e sugli esiti dell’attività istruttoria svolta ai fini del controllo concernente l’applicazione del d.lgs. 118/2011 in regione e in particolare sul contraddittorio finale; c) il magistrato istruttore e relatore consigliere Daniele Bertuzzi sui contenuti e sugli esiti dell’attività istruttoria svolta ai fini del controllo concernente i controlli interni della Regione e in particolare sul contraddittorio finale.

Tutto ciò premesso, la Sezione Plenaria come sopra costituita

DELIBERA

a integrazione di quanto già approvato con deliberazione FVG/12/2020/FRG del 26 febbraio 2020, di approvare le seguenti ulteriori parti del “Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica regionale”, che vengono allegate alla presente deliberazione, di cui costituiscono parti integranti:

IV Disamina degli aspetti finanziari e dei correlati aspetti contrattuali della gestione unitaria regionale dei servizi di trasporto pubblico locale”,

V “Aspetti della gestione contabile regionale che presentano elementi di distinzione dall’ordinaria disciplina contabile armonizzata introdotta dal d.lgs. 118/2011”,

VI “Relazione sui controlli interni dell’Amministrazione regionale del Friuli-Venezia Giulia (anno 2019)”,

di riservarsi l’approvazione delle altre parti del rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica regionale in conformità ai contenuti e alla tempistica previsti dal programma delle attività di controllo della Sezione.

ORDINA

alla Segreteria di procedere all’ immediata trasmissione di copia conforme della presente deliberazione e dei suoi allegati al Presidente del Consiglio regionale della Regione Friuli Venezia Giulia, al Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, nonché, per opportuna conoscenza, al Segretariato Generale della Regione Friuli Venezia Giulia e alla Direzione Generale nonché alle seguenti Direzioni centrali della Regione: Direzione centrale Finanze e Direzione centrale Infrastrutture e Territorio.

Così deciso nella Camera di Consiglio in videoconferenza del 10 dicembre 2010.

I Relatori

Fabrizio Picotti

FABRIZIO PICOTTI
CORTE DEI
CONTI/80218670588
16.12.2020
17:29:08 CET



Daniele Bertuzzi

DANIELE
BERTUZZI
CORTE DEI
CONTI
16.12.2020
18:21:18 CET



Tamara Lollis

TAMARA LOLLIS
CORTE DEI
CONTI
16.12.2020
17:43:06 UTC



Il Presidente

Andrea Zacchia

ANDREA
ZACCHIA
CORTE DEI
CONTI
17.12.2020
12:47:27
CET



Depositato in Segreteria in data .17/12/2020

Il preposto al Servizio di supporto



LORENA DRI
CORTE DEI
CONTI
17.12.2020
15:12:51
CET



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE

FRIULI VENEZIA GIULIA

**RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA
FINANZA PUBBLICA REGIONALE**

2020

PARTE IV

DELIBERAZIONE DEL 10 DICEMBRE 2020



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE

FRIULI VENEZIA GIULIA

**DISAMINA DEGLI ASPETTI FINANZIARI E DEI
CORRELATI ASPETTI CONTRATTUALI DELLA
GESTIONE UNITARIA REGIONALE DEI SERVIZI
DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

Relatori: Cons. Fabrizio Picotti e Ref. Tamara Lollis

1. SINTESI E CONCLUSIONI DEL CONTROLLO.

Nel suo significato ricognitivo del lungo e complesso iter che ha condotto alla formazione e attuazione del nuovo contratto di servizio del trasporto pubblico automobilistico e marittimo unificato per l'intero bacino regionale, il presente referto è principalmente finalizzato a verificare, sotto il profilo finanziario, la conformità di tale contratto agli obiettivi determinati dal Piano Regionale del Trasporto Pubblico Locale (PRTPL) approvato nel 2013. Con le precisazioni di seguito esposte, il controllo può considerarsi concluso con un esito sostanzialmente positivo.

La suddetta verifica di "conformità" è stata perseguita ed eseguita tenendo presenti gli esiti di una preliminare disamina dei previgenti contratti intercorrenti con le quattro società che fornivano il servizio di TPL nella loro qualità di Unità di gestione locale. I contenuti di tali rapporti contrattuali sono pertanto venuti a costituire un termine di raffronto per una valutazione della suddetta conformità, che è stata operata con riferimento alla situazione esistente alla vigilia dell'avvio della nuova gestione. Una siffatta verifica ha riguardato sia gli obiettivi prettamente finanziari (risparmio della spesa) sia gli obiettivi gestionali prefigurati dal PRTPL. Il controllo potrà peraltro considerarsi utilmente concluso solo a seguito di una successiva verifica, da eseguire dopo una prima fase di gestione del nuovo contratto, tesa ad accertare che la suddetta conformità, che l'odierno controllo ha riscontrato con riferimento alla fase iniziale del rapporto contrattuale, sia effettivamente tale anche alla luce della prestazione del servizio di TPL. Potranno in quella sede essere valutati gli aspetti della gestione, che rimangono invece estranei all'odierno referto. Va peraltro considerato che la prestazione del servizio di TPL è destinata a essere fortemente influenzata dalla sopravvenuta pandemia, con la conseguenza che il suddetto futuro riscontro presupporrà l'esistenza di un contesto e di un regime gestionale omogeneo a quello preso in considerazione da questo referto.

L'attività istruttoria intercorsa con l'Amministrazione al fine dell'acquisizione di dati e informazioni utili al raggiungimento degli obiettivi non è peraltro valsa a chiarire del tutto taluni aspetti dell'azione dell'Amministrazione regionale, in particolare in relazione all'intermodalità del trasporto pubblico prefigurata dal Piano regionale come uno degli

obiettivi primari della pianificazione regionale. Gli esiti dell'istruttoria hanno determinato la necessità di acquisire gli atti o comunque ulteriori dati e informazioni integrativi sullo stato di attuazione degli indirizzi del PRTP riguardanti il trasporto su ferro, che sono stati puntualmente forniti dall'Amministrazione.

Come preliminare risultanza di carattere generale, il controllo ha riscontrato che, a fronte della scadenza al 31.12.2010 dei contratti vigenti con le quattro Unità di gestione del TPL, allora corrispondenti all'articolazione territoriali delle sopresse Province, è occorso un ampio lasso temporale per tradurre i principi della legge regionale 20 agosto 2007 n. 23 recante l'attuazione del decreto legislativo 1 aprile 2004 n. 111 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, nel Piano regionale del trasporto pubblico locale (PRTPL), adottato a fine 2012 e approvato in data 15 aprile 2013, e conseguentemente per predisporre la documentazione della gara diretta a individuare il nuovo contraente unitario. Peraltro, l'espletamento della gara pubblica per l'affidamento del TPL è avvenuto solo con riferimento al servizio automobilistico e marittimo, pur a fronte di un indirizzo giuntale (DGR n. 26 del 10 gennaio 2014) che, in conformità alle previsioni del PRTPL, ove viene oltremodo valorizzata l'intermodalità del servizio, prevedeva l'indizione di una gara anche per il servizio di trasporto ferroviario.

La procedura concorsuale per l'affidamento del servizio di TPL automobilistico e marittimo è stata avviata nell'ottobre del 2014 successivamente agli indirizzi di cui alla DGR n. 26/2014, mentre la procedura di affidamento diretto della gestione dei servizi ferroviari ha avuto corso dal 2019 con previsione di concludersi entro il 2020, al fine di disporre, a decorrere dal 2021, del nuovo contratto di servizio con il gestore affidatario.

Ulteriore ampio lasso temporale, ineludibile e certamente non imputabile all'Amministrazione, si è reso necessario per l'avvio operativo, in data 11 giugno 2020, del servizio di TPL automobilistico e marittimo unificato, che è stato interessato da un complesso e articolato contenzioso giudiziale definitosi nel 2019.

Ne è conseguita l'esistenza di un periodo ventennale (2000 - 2020) in cui il servizio del trasporto pubblico è stato prestato dai medesimi soggetti sulla base di un contratto che, sotto il profilo formale, non è stato mai rinegoziato in esito a procedure comparative.

I numerosi e inevitabili aggiornamenti contrattuali, qualificati come “proroghe tecniche”, che si sono succeduti dal 2011 al 2020, hanno in realtà prodotto, specie nelle more della stipula del nuovo contratto per l’affidamento del TPL ad un gestore unico regionale, significativi adeguamenti delle prestazioni dovute, anche con riferimento al prezzo, in virtù di fisiologiche necessità di adeguamento del servizio e in funzione di quelli che sarebbero stati gli scenari gestionali futuri.

Salvo quanto di seguito precisato, il contenuto del nuovo contratto per il servizio unico regionale è comunque bene orientato al perseguimento dei cinque obiettivi fondamentali previsti dal PRTP (tutela del diritto alla mobilità a mezzo di un sistema integrato, integrazione modale dei servizi, salvaguardia ambientale, sviluppo economico e sociale del territorio, razionalizzazione ed efficacia della spesa), cui si deve aggiungere un sesto obiettivo consistente nel favorire una maggiore attrattività al sistema del trasporto pubblico locale al fine di promuovere il progressivo trasferimento di quote di mobilità dal mezzo privato a quello pubblico.

La disamina delle dinamiche finanziarie ha evidenziato l’esistenza di un risparmio della spesa che consegue al nuovo contratto sia in relazione alle prestazioni che possono considerarsi come componenti stabili sia in relazione alle componenti variabili. Il nuovo contratto prevede l’erogazione di un corrispettivo annuo di euro 109.308.108,00 (iva esclusa) 120.179,459,40 iva inclusa, come tale inferiore a quanto pagato, iva inclusa, nelle precedenti annualità (euro 134.096.091,21 per il 2019, euro 132.435.064,25 per il 2018), oltre ai vantaggi derivanti dai nuovi termini per il pagamento degli acconti e del saldo del corrispettivo, dei nuovi criteri di indicizzazione del prezzo e di quantificazione dei servizi aggiuntivi. L’esame delle dinamiche della spesa regionale nel periodo 2016 – 2019 ha consentito di individuare il rapporto tra l’ammontare delle risorse finanziarie deliberate annualmente dalla Giunta Regionale per il finanziamento del servizio in regime di proroga, l’ammontare delle risorse previste dai contratti e quello effettivamente pagato dall’Amministrazione regionale.

Le risultanze di siffatte analisi sono sintetizzate nelle seguenti tabelle sinottiche, che con riferimento al periodo 2016 – 2019 espongono le risultanze finanziarie degli importi (al netto dell’iva) deliberati dalla Giunta Regionale per il finanziamento del trasporto pubblico locale

automobilistico e marittimo, degli importi stabiliti dai contratti quali corrispettivi per i servizi da rendere e infine degli importi pagati alle imprese dalle Province (fino alla loro soppressione) e successivamente dalla Regione per i servizi effettivamente prestati.

Tabella 1 - Importi deliberati dalla Giunta regionale

| | Unità di gestione Udinese | Unità di gestione Pordenonese | Unità di gestione Goriziana | Unità di gestione Triestina | Totale | dgr |
|------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|--|
| 2016 | 39.342.722,18 | 18.607.915,38 | 14.980.752,80 | 47.377.236,70 | 120.308.627,06 | Dgr. 2502/2015 indica gli importi per udg |
| 2017 | 26.264.550,36 | 12.405.276,92 | 10.022.533,49 | 31.702.472,87 | 80.394.833,64 | Dgr 2452/2016 non indica gli importi ma specifica che il prolungamento contrattuale avviene con "determinazione del corrispettivo contrattuale in proporzione a quello già riconosciuto per l'anno 2016, sulla base del periodo di proroga contrattuale" |
| 2017 | 13.078.171,81 | 6.202.638,46 | 4.958.219,31 | 15.674.763,83 | 39.913.793,41 | Dgr 1525/2017 non indica gli importi ma specifica che il prolungamento contrattuale avviene "con determinazione del corrispettivo contrattuale in proporzione a quello già riconosciuto per l'anno 2016" |
| 2017 | | | | | 120.308.627,05 | TOTALE |
| 2018 | 39.342.722,18 | 18.607.915,38 | 14.980.752,80 | 47.377.236,70 | 120.308.627,06 | Dgr. 2604/2017 non indica gli importi ma stabilisce il "proseguimento dell'efficacia dei rapporti contrattuali dei servizi di trasporto pubblico locale automobilistici, tranviari e marittimi in essere, dal 1° gennaio 2018 e fino al 31 dicembre 2018, ad importo del corrispettivo invariato rispetto a quello già riconosciuto per l'anno 2017 e con la conferma di tutti i patti e condizioni già previsti nei contratti di prosecuzione al 31/12/2017 |
| 2019 | 39.866.184,22 | 18.937.315,25 | 15.180.074,43 | 48.007.599,43 | 121.991.163,33 | Dgr. 2452/2018 definisce gli importi per udg iva inclusa. Quelli riportati sono iva esclusa per facilitare la comparazione |

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Tabella 2 - Importi previsti da contratto

| | Unità di gestione Udinese | Unità di gestione Pordenonese | Unità di gestione Goriziana | Unità di gestione Triestina | Totale |
|------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|
| 2016 | 39.342.722,18 | 18.607.915,38 | 14.980.752,80 | 47.377.236,70 | 120.308.627,06 |
| 2017 | 26.264.550,36 | 12.405.276,92 | 10.022.533,49 | 31.702.472,87 | 80.394.833,64 |
| 2017 | 13.078.171,81 | 6.202.638,46 | 4.958.219,31 | 15.674.763,83 | 39.913.793,41 |
| 2018 | 39.342.722,18 | 18.607.915,38 | 14.980.752,80 | 47.377.236,70 | 120.308.627,06 |
| 2019 | 39.866.174,22 | 18.937.315,25 | 15.180.074,43 | 48.007.599,43 | 121.991.163,33 |

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Tabella 3 - Importi pagati

| | Unità di gestione Udinese | Unità di gestione Pordenonese | Unità di gestione Goriziana | Unità di gestione Triestina | Totale | Descrizione |
|------------------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| 2016 | 39.324.880,91 | 18.605.197,58 | 14.980.752,80 | 47.377.236,70 | 120.288.067,99 | erogazioni da contratto |
| | | 72.480,27 | | 168.495,10 | 240.975,37 | extracontratto e/o supplementari |
| totale 16 | 39.324.880,91 | 18.677.677,85 | 14.980.752,80 | 47.545.731,80 | 120.529.043,36 | |
| 2017 | 39.285.078,28 | 18.596.297,17 | 14.980.752,80 | 47.278.277,09 | 120.140.405,34 | erogazioni da contratto |
| | 11.957,24 | 144.730,36 | | 109.756,69 | 266.444,29 | extracontratto e/o supplementari |
| totale 17 | 39.297.035,52 | 18.741.027,53 | 14.980.752,80 | 47.388.033,78 | 120.406.849,63 | |
| 2018 | 39.296.501,97 | 18.607.915,38 | 15.048.236,97 | 47.273.823,91 | 120.226.478,23 | erogazioni da contratto |
| | | 141.518,27 | 75.305,09 | 4.842,00 | 221.665,36 | extracontratto e/o supplementari |
| totale 18 | 39.296.501,97 | 18.749.433,65 | 15.123.542,06 | 47.278.665,91 | 120.448.143,59 | |
| 2019 | 39.866.184,22 | 18.922.282,88 | 15.180.074,44 | 47.879.365,30 | 121.847.906,84 | erogazioni da contratto |
| | | 2.872,27 | 62.466,59 | 45.454,55 | 110.793,41 | extracontratto e/o supplementari |
| totale 19 | 39.866.184,22 | 18.925.155,15 | 15.242.541,03 | 47.924.819,85 | 121.958.700,25 | |

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Dalle suesposte tabelle emerge la corrispondenza tra gli importi deliberati e quelli inseriti nei contratti, mentre si rileva un fisiologico scostamento tra gli importi previsti da contratto e quelli effettivamente pagati i quali risultano superiori ai primi nell'arco temporale dal 2016 al 2018, mentre sono inferiori nel 2019.

La disamina, riferita al quadriennio 2016 - 2019, ha rilevato come, dopo una leggera flessione della spesa regionale nell'esercizio 2017 (in questo esercizio i corrispettivi liquidati sono diminuiti di euro 122.193,73 rispetto all'esercizio precedente), nel 2018 e nel 2019 ci sia stato un incremento della spesa: le erogazioni dell'esercizio 2018 hanno subito un

incremento di euro 41.293,96 rispetto al 2017 e quelle dell'esercizio 2019 hanno subito un incremento di euro 1.510.556,66 rispetto al 2018. Nel quadriennio, il costo del servizio effettivamente sostenuto dalla Regione è aumentato complessivamente di euro 1.429.656,89. È peraltro evidente che l'effettivo significato del risparmio derivante dal nuovo contratto unitario potrà essere determinato solo tenendo conto delle prestazioni eseguite sulla base dei 4 precedenti contratti in rapporto alla quantità e qualità delle prestazioni che costituiscono oggetto del nuovo contratto unitario.

In attesa di una siffatta verifica è comunque certo che la nuova gara ha comportato, in assoluto in termini finanziari, il contenimento e una maggiore univocità della spesa, con riferimento ai servizi previsti nel programma di esercizio e, potenzialmente, anche con riferimento agli eventuali servizi supplementari richiesti al nuovo gestore. Infatti, la definizione di un compenso chilometrico per le percorrenze urbane ed extraurbane permette di superare un sistema basato sulla corresponsione di importi determinati di volta in volta a prescindere dalle dovute comparazioni economiche e talvolta basati sulla spesa storica.

L'odierna prima valutazione sui contenuti del nuovo contratto è, quindi, sostanzialmente positiva, anche per la valorizzazione della specialità regionale, di cui l'intera operazione condotta dall'Amministrazione è un chiaro esempio. Non può essere, infatti, trascurata la rilevanza ordinamentale che la materia del trasporto pubblico locale riveste per le ricadute sociali ed economiche che la gestione è in grado di determinare al livello regionale. Gli effetti strategici che le scelte operate dalla Regione nella materia ora in esame sono in grado di esercitare si coniugano con la rilevanza finanziaria del fenomeno che, come rilevato da questa Sezione nella parificazione del rendiconto regionale, si colloca (missione trasporti e diritto alla mobilità) al secondo posto (dopo la sanità, nelle causali di spesa regionale indirizzate a favore dei vari settori d'intervento regionale (non considerando le spese istituzionali e di funzionamento).

Qualche riserva sulla suddetta valutazione positiva si può invero muovere con riferimento all'integrazione modale in considerazione della mancata attuazione, a oggi, del programma concernente il trasporto ferroviario, ma tutta la predisposizione contrattuale esaminata nel presente referto potrà essere definitivamente valutata solo alla luce della sua effettiva

applicazione. Anche per quanto concerne la gestione dei servizi ferroviari la cui procedura di affidamento, ancora in corso, dovrebbe, stando alla programmazione, concludersi nel corrente anno per consentire l'avvio del nuovo contratto a decorrere dal 2021, ogni valutazione non potrà che essere successiva all'effettiva operatività del nuovo affidamento, al fine di esaminare se i miglioramenti, in termini di qualità del servizio nonché economici prefigurati dagli indirizzi programmatici, abbiano trovato in concreto attuazione.

Nonostante il disallineamento nella fase di avvio delle procedure di affidamento della gestione unitaria regionale del TPL automobilistico - marittimo e di quello ferroviario, si può, tuttavia, osservare che se non insorgeranno problemi sul fronte dell'affidamento di quest'ultimo, entrambi i servizi dovrebbero essere operativi, se non contestualmente, a breve distanza temporale l'uno dall'altro. In altri termini, il forte rallentamento subito nell'operatività del TPL automobilistico - marittimo alla fine, sempre in assenza di criticità future, ha riavvicinato temporalmente l'avvio delle due gestioni il che potrebbe consentire, all'Amministrazione, una migliore visione d'insieme in sede di monitoraggio e vigilanza.

Molta attenzione dovrà essere, inoltre, prestata nel corso della gestione a quegli istituti contrattuali, relativi al TPL automobilistico - marittimo, che presentano margini di flessibilità, che dovranno essere presidiati dall'Amministrazione con elevata attenzione e professionalità.

In conclusione, compete all'Amministrazione regionale un'importante attività gestionale di controllo e vigilanza, alla quale è correlata la possibilità di eseguire riscontri quantitativi e qualitativi di significato valutativo non solo sulle prestazioni svolte dall'affidatario nell'esercizio del servizio di TPL, ma anche di significato programmatico, al fine di utilizzare al meglio le potenzialità che il servizio approntato è in grado di esprimere a vantaggio del territorio e dell'economia regionale.

Risulterebbe, infatti, contraddittorio con la decisione regionale di assumere direttamente (e cioè come parte contraente e titolare della relativa funzione nonché delle stesse risorse finanziarie) la responsabilità del servizio di TPL l'esercizio di un controllo o una vigilanza e, in generale, di una gestione non adeguata (per ipotesi perché meramente recettivi di dati e informazioni provenienti dall'esercente il servizio) alle esigenze e alle utilità che potrebbero al contrario derivare da un'azione di alta professionalità. Un tanto anche nella

considerazione che un attento monitoraggio appare funzionale a ridurre le problematiche che possono sorgere a fronte delle possibili asimmetrie informative che intercorrono tra affidatario gestore e committente e, in definitiva, a migliorare il governo e la programmazione del servizio pubblico.

Peraltro, in tema di governo del servizio pubblico è interessante ricordare che l’Autorità garante della concorrenza e del mercato nella sua indagine conoscitiva IC n. 47 (condizioni concorrenziali nei servizi di trasporto pubblico locale) pubblicata l’1.6.2016 ravvisava come uno degli aspetti di criticità del settore l’asimmetria tra le attribuzioni delle funzioni di programmazione alle regioni (ordinarie) e il mantenimento della leva finanziaria in capo ad un soggetto diverso - lo Stato - facendo venir meno quei meccanismi di controllo diretto che si attivano in un sistema in cui vi è coincidenza tra soggetto programmatore e soggetto erogatore dei relativi finanziamenti. Inoltre, nel medesimo documento l’Autorità sottolineava che sarebbe auspicabile, per un più efficiente sviluppo del sistema del trasporto pubblico, l’attribuzione/accentramento di competenze integrali alle regioni sull’intera programmazione dei servizi di trasporto nell’intento di disporre una piena integrazione tra tutte le modalità di soddisfacimento delle esigenze di mobilità; raccomandazione che nella Regione Friuli - Venezia Giulia ha trovato un concreto riscontro.

Un miglior coordinamento con il gestore del servizio e un maggior orientamento al monitoraggio dell’andamento della gestione non è meno rilevante alla luce dei riflessi che l’emergenza epidemiologica sta avendo e avrà sulla mobilità della popolazione; riflessi di cui non si conoscono né possono valutarsi ancora appieno tutti gli effetti.

2. OGGETTO, FINALITÀ' E SVOLGIMENTO DEL CONTROLLO.

Il programma di controllo della Sezione per l'esercizio 2020 originariamente prevedeva che, nell'ambito della parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019, venissero esaminati anche gli aspetti finanziari del servizio di trasporto pubblico locale (TPL) (automobilistico e marittimo) gestito a livello regionale, i quali, sotto diversi profili, nel 2020 avrebbero presentato motivi di rilevante novità e interesse.

Con decorrenza 1° maggio 2020 era, infatti, previsto che venisse avviata la nuova gestione di tale servizio, unificata al livello regionale nell'ambito di un unico bacino di utenza, al termine del corrispondente procedimento concorsuale che la Regione aveva avviato nel 2014 e i cui esiti erano rimasti instabili fino ad agosto 2019 a causa di un acceso contenzioso giudiziale. Sarebbe stato in tal modo portato a compimento il disegno attuativo di un importante aspetto della specialità regionale che, per motivi dipendenti e indipendenti dall'Amministrazione regionale, aveva avuto un lungo periodo di gestazione, quantificabile, perlomeno con riferimento al regime contrattuale che ne aveva disciplinato medio tempore l'esplicazione, nell'ordine del decennio (2010 - 2019).

In particolare, il piano di controllo elaborato ai fini del referto si riprometteva di esaminare, nel contesto della relazione allegata alla parificazione del rendiconto 2019, le risultanze finanziarie e i correlati aspetti contrattuali della gestione del servizio pubblico di trasporto locale (automobilistico e marittimo) operata nel periodo 2016 - 2019 dalle Province, cui, medio tempore, era subentrata la Regione, a seguito della loro sopravvenuta soppressione ex lege.

Costituiva fondamentale oggetto del piano di controllo una disamina comparativa tra la nuova e la precedente disciplina finanziaria e contrattuale, al fine di verificare, innanzitutto sul piano teorico e con la riserva di un successivo controllo sulle effettive risultanze, la conformità del nuovo regime finanziario e delle nuove regole contrattuali agli obiettivi che la legge aveva predeterminato e che la programmazione regionale nell'arco del decennio (in particolare a mezzo del PRTPPL approvato con decreto del Presidente della Regione n. 80 del

15 aprile 2013) aveva dichiarato di voler perseguire a mezzo dell'attuazione di una gestione di carattere unitario e riferita a un unico bacino di livello regionale.

Siffatte disamine avrebbero aggiornato gli esiti dei controlli che la Sezione aveva già svolto sulle più ampie risultanze finanziarie della gestione del TPL negli esercizi del periodo 2011 - 2014, nell'ambito delle parifiche dei rendiconti regionali di quel periodo, ove erano stati esaminati anche taluni aspetti gestionali del TPL regionale. In sostanza il controllo era preordinato all'elaborazione di uno "spaccato" finanziario e contrattuale del TPL regionale (automobilistico e marittimo) relativo quasi all'intero decennio 2010 - 2019, in relazione al quale poter esaminare e valutare i contenuti e le caratteristiche della nuova disciplina, con riserva di ulteriori future valutazioni afferenti agli effetti derivanti dalla sua concreta applicazione.

Su tali finalità ha inciso l'emergenza epidemiologica per il COVID 19, che ha appesantito un'istruttoria che già di per sé si presentava impegnativa in ragione dell'ampiezza degli argomenti da esaminare. Le difficoltà dei rapporti e delle interlocuzioni interne ed esterne alla Sezione, determinate, specie nel primo periodo, dal regime di "smart working", così come la nuova tempistica eccezionalmente stabilita dalla legge per l'approvazione del rendiconto regionale oggetto di parifica, hanno consigliato lo spostamento della sede di approvazione degli esiti del controllo sul TPL dalla parifica del rendiconto al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale, di cui, per il 2020, il programma di controllo della Sezione prevedeva un'attuazione scaglionata nel corso dell'anno. Le finalità del Rapporto, da intendersi come documento di sintesi e integrazione dei controlli sulla Regione previsti dall'art. 1 del d.l. 174/2012, concorrono infatti con quelle proprie della relazione allegata al giudizio di parificazione, in quanto anch'esse sono preordinate alla formulazione di osservazioni della Sezione su vicende, fatti e risultanze finanziarie di particolare rilevanza e di notevole incidenza sul rendiconto regionale, in esito all'entrata in vigore di nuove discipline regolatrici.

Nel breve periodo, l'odierno controllo, con i contenuti sopra descritti e in una sede diversa da quella originariamente prevista, assolve pertanto a una finalità prevalentemente ricognitiva e illustrativa delle caratteristiche della nuova gestione unitaria del servizio di TPL automobilistico - marittimo, in relazione alla realtà amministrativa, finanziaria e contrattuale preesistente, dovendosi, invece, differire al maturare di un più ampio lasso

temporale (rispetto a quello che sarebbe comunque dovuto trascorrere) le future valutazioni sull'effettiva idoneità della nuova gestione a raggiungere gli obiettivi attesi.

Si dovrà, infatti, verificare anche se e come il COVID 19 ha influito sulle modalità del servizio di TPL e sui contenuti della prestazione medesima, prefigurati dal nuovo contratto.

La pandemia e, in particolar modo, le misure e gli interventi di prevenzione adottati nel contesto emergenziale, quali lo smart working, il lock down, la ridotta capienza dei mezzi pubblici come pure lo stesso timore del contagio, hanno generato ripercussioni sul sistema della mobilità, sia sotto un profilo quantitativo in termini di volumi di domanda, sia sotto un profilo qualitativo in termini di riconfigurazione dei servizi; ripercussioni che tendenzialmente potrebbero protrarsi al riprendere della normalità.

Può rilevarsi, quindi, che l'emergenza ha presumibilmente alterato le condizioni ambientali in cui il servizio viene attualmente prestato, con la conseguenza che una comparazione tra il precedente e il nuovo regime gestionale potrà essere efficacemente esercitata solo in seguito a un ritorno a una situazione di fatto "normale" e cioè analoga a quella che sussisteva prima della pandemia.

Le caratteristiche e le finalità del controllo sono state dapprima illustrate alla competente Direzione centrale Infrastrutture e Territorio della Regione nel corso di una riunione di lavoro tenutasi in data 10 febbraio 2020. Sono state quindi esplicitate a mezzo della successiva istanza istruttoria (nota n. 305 del 14 febbraio 2020) avente come oggetto la "gestione unitaria regionale del trasporto pubblico locale automobilistico, la disamina del regime contrattuale e degli andamenti e caratteristiche della spesa nel quadriennio 2016 - 2019".

In quella sede, la Sezione innanzitutto precisava che la richiesta istruttoria era sostanzialmente finalizzata ad acquisire dati e informazioni sull'evoluzione del rapporto "spesa regionale - prestazioni erogate" relativamente al servizio di TPL, attraverso la disamina:

- delle risorse finanziarie, di parte corrente e di parte capitale, introitate ed erogate dalla Regione nel periodo 2016 - 2019 per la gestione del servizio o comunque per esigenze ad esso collegate;

- dei rapporti contrattuali che, nel suddetto arco temporale, hanno disciplinato il servizio, tenendo conto della transizione dalla gestione Provinciale alla gestione regionale derivante dall'avvenuta soppressione delle Province;
- del contenuto del nuovo contratto unitario a livello regionale che vede la Regione parte contraente e che, dal 1° maggio 2020, avrebbe disciplinato il servizio;
- di aspetti collaterali concernenti l'organizzazione regionale delle attività, i controlli di carattere gestionale esercitati e previsti.

A tali fini chiedeva, quindi, la trasmissione della seguente documentazione:

- contratti disciplinanti il servizio di TPL prestato dalle aziende di trasporto negli esercizi 2016, 2017, 2018, 2019;
- per il servizio reso negli esercizi finanziari 2016, 2017, 2018 e 2019, decreti di impegno e liquidazione relativi alle somme corrisposte dalla Regione a qualunque titolo sulla base dei suddetti contratti o comunque per causali collegate o dipendenti dalla prestazione del servizio;
- documentazione attestante l'entità di risorse finanziarie extra regionali erogate dalla Regione per causali connesse alla prestazione del servizio di TPL nel periodo 2016 - 2019;
- con riferimento all'aggiornamento (se esistente) delle tariffe praticate dalle aziende agli utenti del servizio nell'arco temporale 2016 - 2019, documentazione attestante i criteri e la quantificazione di tali aggiornamenti in relazione all'esercizio al quale essi si riferiscono;
- documentazione attestante i ricavi realizzati dalle aziende per la prestazione del servizio di TPL nel periodo 2016 - 2019;
- documentazione afferente alla procedura concorsuale esperita per l'individuazione del nuovo contraente, limitatamente a quella illustrativa dell'oggetto del servizio che sarebbe stato richiesto all'aggiudicatario;
- testo del contratto che avrebbe disciplinato il servizio di tpl con decorrenza 1° maggio 2020.

La stessa nota della Sezione chiedeva, infine, la produzione di una relazione descrittiva degli aspetti dell'attività precontrattuale e contrattuale che si ritenevano particolarmente significativi e utili per la comprensione dell'azione svolta dalla Regione. Tale relazione

avrebbe dovuto anche indicare, se esistenti, le misure organizzative adottate o di cui si prevedeva l'adozione per la gestione del rapporto contrattuale con il nuovo fornitore dell'unitario servizio di TPL.

Con la successiva nota n. 938, del 18 maggio 2020, la Sezione, ai fini delle analisi finanziarie e contrattuali che stava svolgendo in fase istruttoria, rappresentava la necessità di correlare gli andamenti della spesa sostenuta dalla Regione nel periodo 2016 - 2019 per il servizio di TPL con le prestazioni rese dalle aziende concessionarie in attuazione dei contratti periodici vigenti tempo per tempo. Chiedeva, pertanto, in primo luogo, di trasmettere i dati relativi alle percorrenze eseguite dalle aziende in ciascun esercizio, presi a riferimento per la liquidazione dei saldi dei corrispettivi, con la precisazione di quale fosse la fonte dalla quale i dati provenivano. In secondo luogo, con riferimento alla spesa sostenuta dalla Regione per i servizi di TPL, resi nel corso dell'anno 2019, chiedeva la trasmissione degli atti di liquidazione adottati nel corso dell'esercizio 2020 (anche incrementali e in particolare i saldi di cui era prevista l'erogazione entro il mese di marzo).

Infine, con la nota n. 1372, del 29 giugno 2020, la Sezione comunicava il differimento del referto sul TPL e la sua formalizzazione non più in sede di parificazione del rendiconto regionale, ma nell'ambito del Rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica regionale, disponendo una proroga del termine per la presentazione dei documenti richiesti con la nota del precedente 18 maggio 2020.

Le risposte dell'Amministrazione regionale sono state ampie e tempestive.

È peraltro emersa la necessità di acquisire ulteriori dati e informazioni sull'attività regionale concernente il trasporto pubblico locale su ferro successiva alla deliberazione della Giunta regionale 10 gennaio 2014 n. 26.

Con nota prot. n. 2332, del 26.10.2020, la Sezione, nel fare seguito alla precedente corrispondenza intercorsa con l'Amministrazione regionale, ha trasmesso la relazione descrittiva dell'attività istruttoria e relativi esiti, con invito a formulare le proprie osservazioni. Contestualmente si è chiesto all'Amministrazione, per completezza informativa, di comunicare e/o trasmettere le deliberazioni giuntali e/o altri atti amministrativi generali intervenuti successivamente alla DGR n. 26/2014 e relativi al trasporto ferroviario.

L'Amministrazione ha offerto riscontro con nota prot. n. 68855, del 17.11.2020, allegando la documentazione pertinente e, precisamente:

| Atto | Numero e data | Oggetto |
|--------------------------------|--------------------------------------|--|
| Avviso di preinformazione | n. 102190-2014-IT dd. 26 marzo 2014 | Affidamento del servizio ferroviario di competenza della regione Friuli Venezia Giulia |
| Delibera di Generalità | n. 959 dd. 23 maggio 2014 | Stato di avanzamento della procedura per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro, gomma e marittimi. Comunicazioni |
| Delibera di Generalità | n. 1495 dd. 01 agosto 2014 | Stato di avanzamento della procedura per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro, gomma e marittimi. Comunicazioni |
| Decreto del Direttore Centrale | n. MOB/1221/pdl 72 dd. 27 marzo 2015 | Legge Regionale 20 agosto 2007 n. 23, articolo 40, comma 1 - Proroga del contratto di servizio per la gestione dei servizi ferroviari regionali tra la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e la Società Trenitalia s.p.a. Prenotazione della spesa. |
| Delibera Giunta Regionale | n. 2685 dd. 28/12/2017 | L.R. 23/2007, art. 40, comma 1 e Regolamento (CE) 1370/2007, art. 5 - Proroga tecnica del contratto di servizio rep. 9146/2009 con la Società Trenitalia s.p.a. per gli anni 2018 e 2019. Individuazione elementi essenziali della proroga e prenotazione della spesa. |
| Delibera Giunta Regionale | n. 2188 dd. 23/11/2018 | L.R. 23/2007, art. 17 e art. 40- Affidamento dei servizi ferroviari regionali. Determinazioni. |
| Delibera Giunta Regionale | n. 2249 dd. 20/12/2019 | L.R. 23/2007, art. 40 - Servizi ferroviari regionali affidati a Trenitalia s.p.a. Proroga per l'anno 2020 del contratto di servizio rep. N. 9146/2009. Prenotazione della spesa. |
| Avviso di preinformazione | n. 593522-2019 IT dd. 13/12/2019 | Affidamento di servizi ferroviari regionali e di interesse regionale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia |

Non sono state, invece, formulate osservazioni con riferimento al contenuto e alle considerazioni espresse nella relazione istruttoria.

Dalla lettura degli atti trasmessi emerge, in via di sintesi, che:

- il percorso verso l'affidamento della gestione del trasporto pubblico ferroviario regionale è stato rallentato a fronte di alcune criticità legate, sostanzialmente, all'evolversi del quadro normativo interno e comunitario, nonché agli sviluppi negli

indirizzi regolatori in materia di procedure di aggiudicazione dei servizi ferroviari da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti;

- in tale contesto l'Amministrazione regionale ha proceduto a stipulare alcune proroghe tecniche del contratto per affidamento diretto - rep . 9146 dd. 8.5.2009 - in essere con la società Trenitalia fino al 31.12.2014, dapprima per due anni fino al 31.12.2016, quindi per ulteriori due anni fino al 31.12.2019;
- nelle more del suddetto periodo di proroga la deliberazione giuntale n. 2188 dd. 23.11.2018 ha rivisto gli indirizzi per l'affidamento del servizio ferroviario regionale approvati con la precedente DGR n. 26/2014 pervenendo alla diversa scelta dell'affidamento diretto ai sensi della facoltà prevista all'art. 5, comma 4bis, lettere a) e b), del Regolamento (UE) 1370/2007 come integrato dal Regolamento (UE) 2338/2016;
- nell'avviare, quindi, la procedura finalizzata a tale affidamento la suddetta deliberazione giuntale ha formulato, quali indirizzi per l'affidamento medesimo, il conseguimento, in particolare, di un miglioramento della qualità ed efficienza dei servizi nonché in termini di costi rispetto al vigente contratto, di un significativo investimento sotto il profilo del parco rotabile, impianti e tecnologie di bigliettazione e informazione, nonché di un incremento dei servizi fino ad un massimo del 10% mantenendo l'attuale valore del corrispettivo (esclusa indicizzazione);
- in data 10.12.2019 è stato pubblicato sulla GUCE l'avviso di preinformazione relativo all'individuazione della procedura di affidamento diretto dei servizi ferroviari regionali con decorrenza dall'1.1.2021 per cui si è resa necessaria una ulteriore proroga tecnica a tutto il 2020 del contratto di servizio in essere con la società Trenitalia al fine di mantenere la continuità dei servizi, deliberata con DGR n. 2249 dd. 20.12.2019.

3. INQUADRAMENTO NORMATIVO DELLA MATERIA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. ASPETTI FONDAMENTALI DELLA DISCIPLINA STATALE E COMUNITARIA.

L'organizzazione dei servizi pubblici di trasporto locale è stata interessata da un complesso processo normativo iniziato con la legge 10 aprile 1981 n. 151 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore), la quale ha rappresentato il primo esempio di disciplina organica del settore con l'intento di introdurre criteri di razionalizzazione del sistema del trasporto pubblico, caratterizzato allora da persistenti disavanzi da ripianarsi tramite interventi pubblici. La legge quadro ha, altresì, rappresentato un primo tentativo di ripartizione delle competenze tra i legislatori nazionale, regionale e locale, tuttavia rimasto inattuato.

A livello costituzionale la materia del trasporto pubblico locale non è infatti menzionata, nel contesto dell'art. 117, né tra quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato, né tra quelle per le quali sussiste una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Ai sensi del quarto comma dello stesso art. 117, il trasporto pubblico locale rappresenta quindi un settore in cui spetta alle Regioni esercitare la potestà legislativa, in quanto materia non riservata espressamente alla legislazione dello Stato. Ciò è stato confermato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 222/2005, nella quale la Consulta ha affermato che “[...] Non vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Tit. V della Costituzione, il d.lgs. 19.11.1997, n. 422 (Conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, c. 4, della l.15.3.1997, n. 59) aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni e agli Enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi

modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale.”

Le problematiche di natura finanziaria e quelle relative alla non efficiente gestione del servizio di trasporto pubblico, non pienamente risolte dalla suddetta legge quadro, hanno successivamente condotto all’approvazione di una riforma operata con il decreto legislativo 19 novembre 1997 n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell’art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), modificato e integrato da diversi interventi normativi successivi, la cui caratteristica principale è costituita, in particolare, dalla maggiore attenzione alla regionalizzazione del settore, con l’attribuzione alle Regioni e agli Enti locali di tutte le competenze amministrative e di programmazione dei servizi secondo il principio di sussidiarietà e decentramento previsto dalla riforma Bassanini.

Va detto, sul punto, anticipando quanto si vedrà nel prosieguo con riferimento alla Regione Friuli -Venezia Giulia, che il conferimento delle nuove funzioni in materia di trasporto pubblico ha interessato dapprima le regioni ordinarie, atteso che per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano tale conferimento andava disposto in aderenza alle previsioni dei relativi statuti (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 422/1997 cit.).

Indicativa della spinta verso la regionalizzazione del settore non è solo l’attribuzione di specifiche competenze dal livello centrale a quello locale, con l’eccezione degli ambiti di interesse nazionale tassativamente individuati che restavano in capo allo Stato, ma anche la stessa definizione di “trasporto pubblico locale” intendendosi con tale espressione “l’insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell’ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale” (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 422/1997).

Altro elemento cardine introdotto dalla nuova disciplina organica del trasporto pubblico locale ha riguardato gli aspetti di regolazione del settore, con l’apertura verso la realizzazione di una concorrenza per il mercato.

Pur nella considerazione che l’azione pubblica sia rilevante in un settore, come quello in parola, dove difficilmente le sole forze del mercato sarebbero in grado di fornire un’offerta pienamente accessibile e adeguata alle pregnanti esigenze della collettività, l’intervento

pubblico è stato dalla legge prefigurato in uno scenario operativo che contemplava, per quanto possibile, le potenzialità positive dell'iniziativa privata.

Ciò emerge, in via indiretta, nella previsione normativa della necessità di effettuare un affidamento della gestione del servizio a terzi, da scegliere attraverso procedure a evidenza pubblica, con conseguente stipulazione di contratti di servizio tra amministrazioni locali e aziende aggiudicatrici, in un'ottica anche di controllo delle risorse finanziarie destinate a copertura del servizio pubblico.

L'incipit dell'art. 18, comma 2, del D.lgs. n. 422/1997 prevede, infatti, che le Regioni e gli Enti locali garantiscono, tra l'altro, il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio "allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale".

In tal modo il confronto competitivo tra operatori economici si svolge, anziché nella sede naturale del mercato, nel momento e nell'ambito della scelta del gestore cui affidare l'incarico tra diversi aspiranti.

La previsione dell'obbligo dello strumento concorsuale e relativa sottoscrizione di un contratto di servizio (artt. 17, 18 e 19 del D.lgs. n. 422/1997) evidenzia l'ulteriore peculiarità della nuova riforma costituita dalla separazione tra la funzione di programmazione, controllo e organizzazione nonché di definizione della rete del servizio pubblico, che fa capo all'Ente Regione, e la concreta e diretta attività gestionale attribuita alle imprese gerenti i servizi di trasporto pubblico.

Con tale distinta assegnazione di ambiti di responsabilità, che trova la sua formalizzazione nel contratto di servizio, il legislatore intendeva, parimenti, rispondere alla finalità di migliorare la situazione finanziaria e l'efficienza gestionale delle aziende erogatrici il servizio pubblico, evitando il continuo ricorso a ripiani del disavanzo in un contesto di progressiva riduzione della disponibilità delle risorse pubbliche.

Si muovono, in particolare, verso le suddette direttrici le disposizioni del citato D.lgs. n. 422/1997 laddove impongono che Regioni, Province e Comuni definiscano ex ante obblighi di servizio pubblico prevedendo che:

- nei contratti, le corrispondenti compensazioni economiche siano determinate secondo il criterio dei costi standard e tenendo conto dei proventi derivanti dalle

tariffe e di quelli derivanti anche da eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità (art. 17);

- l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico, quale sia la modalità di affidamento e svolgimento, è regolato da contratti di servizio di durata non superiore a nove anni e che tale esercizio debba rispondere a principi di economicità ed efficienza da conseguirsi anche attraverso l'integrazione modale dei servizi di trasporto (art. 18);
- i contratti di servizio assicurano la piena corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili al netto dei proventi tariffari, e hanno caratteristica di certezza finanziaria e copertura di bilancio con la previsione di un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi pari almeno allo 0,35%; soglia rideterminabile con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con Ministro dell'economia e delle finanze per tener conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali (art. 18 e 19).

In buona sostanza, la nuova riforma ha introdotto il concetto per il quale, nell'affidamento di servizi pubblici, la copertura dei costi non deve interamente gravare sui sussidi e sul trasferimento di risorse pubbliche. Al contrario, deve essere incentivata l'attenzione all'economicità nella gestione in base alla quale i costi dell'offerta del servizio debbano trovare copertura anche nelle entrate da ricavi.

In altri termini, il contratto di servizio si trova a disciplinare necessariamente, sia le prestazioni concernenti il servizio in affidamento, sia le condizioni economiche del medesimo costituite in particolare dalle tariffe quali corrispettivi dovuti da parte dell'utenza.

Per quanto concerne le tariffe il già citato art. 17 dispone, al comma 2, lettera e), che esse siano determinate dalle Regioni e dagli Enti locali nell'ambito delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale in analogia, ove possibile, a quanto previsto dalla legge 14 novembre 1995 n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità).

Può dirsi, quindi, che la riforma introduce strumenti per una maggiore razionalizzazione nell'uso delle risorse, stabilendo, in particolare, un tetto al finanziamento pubblico che trova la sua copertura e correlato limite nella quota di trasferimenti – comprensiva delle tariffe –

definita contrattualmente, salva la possibilità di adeguamenti predeterminati per far fronte all'andamento dell'inflazione e a eventuali mutamenti nella struttura tariffaria.

Né va trascurato, inoltre, di rilevare che non solo l'efficienza, ma anche gli aspetti qualitativi dell'offerta del servizio dipendono dall'idonea definizione dei parametri su cui si basa la scelta competitiva e dalla costruzione delle clausole del contratto di servizio. Al riguardo, secondo la riforma di cui al decreto legislativo in esame i nuovi contratti di servizio e, prima ancora, le procedure di affidamento devono definire gli standard qualitativi minimi in termini, tra l'altro, di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli nonché le sanzioni per l'eventuale mancato adempimento degli obblighi negoziali (art. 19, comma 3, lettera c).

Tornando agli aspetti economici connessi allo strumento contrattuale è utile rilevare che i contratti di servizio possono diversamente assolvere ai compiti di regolazione e di incentivazione all'efficienza avuto riguardo alla tipologia scelta, con particolare riferimento alla distribuzione dei rischi tra gestore ed ente pubblico.

Nello specifico settore si individuano sostanzialmente due tipologie contrattuali maggiormente utilizzate che si distinguono in gross e net contract, a seconda della suddivisione del rischio industriale e commerciale in capo al gestore e all'ente pubblico.

Segnatamente, nella prima tipologia contrattuale il rischio industriale è a carico dell'operatore mentre quello commerciale a carico dell'ente affidante la concessione del servizio. In altri termini, con il gross contract il gestore del servizio riceve un corrispettivo basato sui costi pattuito ex ante e per un ammontare prestabilito di servizio, mentre il rischio dal lato della domanda del servizio e, conseguentemente, dal lato delle entrate resta in capo all'ente pubblico.

Diversamente, nel net contract il gestore affidatario del servizio assume entrambi i rischi, sia industriale che commerciale, con la conseguenza che i ricavi della vendita dei titoli di viaggio sono attribuiti al gestore medesimo il quale sarà soggetto, oltre al rischio di messa a disposizione ed erogazione del servizio, anche a quello legato all'andamento del volume del traffico e relativi proventi. Ne deriva che, in questo modo, l'affidatario del servizio pubblico è incentivato ad una gestione più efficiente in quanto l'ente pubblico paga un corrispettivo prefissato al netto dei ricavi che si prevedono di ottenere.

Alla luce di quanto sopra esposto, l'avvio di una prima liberalizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale ha avuto l'effetto di inserire tale settore nel più ampio contesto del lungo processo di riordino dei servizi pubblici locali che ha visto il susseguirsi nel tempo di diversi e stratificati interventi normativi e che oggi trova collocazione nell'ambito della disciplina del Testo Unico in materia di società partecipate e della recente normativa in materia di contratti pubblici di cui, rispettivamente, al D.lgs. n. 175/2016 e n. 50/2016, pur restando la normativa settoriale di cui al D.lgs. n. 422/1997 ancora vigente.

Va detto, peraltro, che la materia del trasporto pubblico ha una sua specifica regolamentazione anche a livello europeo con il Regolamento (CE) n. 1370/2007 nella versione oggi modificata e integrata dal successivo Regolamento UE n. 2016/2338, le cui previsioni si combinano con le norme nazionali e locali al fine di formare una compiuta disciplina settoriale.

Senza soffermarsi nel dettaglio delle disposizioni regolamentari europee si ritiene, tuttavia, opportuno ricordare che la normativa europea ha costituito una tappa importante nel percorso di razionalizzazione e riordino dei servizi pubblici, atteso che la stessa, con riferimento specifico al trasporto pubblico locale, ha consolidato l'orientamento verso il miglioramento della gestione del servizio attraverso strumenti quali il contratto di servizio e relativi obblighi.

In definitiva, a livello europeo trova conferma la spinta verso la concorrenza regolamentata e l'esigenza di operare un bilanciamento tra salvaguardia dei bisogni collettivi ed efficienza del sistema, come espresso nella finalità di cui all'art. 1, comma 1, del Reg. 1370/2007 laddove si legge che "Il presente regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire".

Non essendo questa la sede per un approfondimento sul testo del regolamento europeo è sufficiente evidenziarne i punti salienti.

In linea generale, la normativa europea non si preoccupa tanto dei servizi pubblici di trasporto pubblico locale sotto il profilo del regime giuridico dell'attività esercitata e della fonte del rapporto che lega autorità pubblica e privato gestore, in quanto le sue disposizioni,

anche nella versione vigente in parte modificata dal Regolamento CE 2016/2338, consentono un affidamento in forma diretta o la fornitura diretta, ove non vietato dalla legislazione dello stato membro.

In base all'art. 5 del Regolamento in parola, infatti, "a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un'autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi."

Per un coordinamento con la normativa europea il legislatore italiano, ha, comunque, consentito il ricorso a tutte le forme di affidamento previste dalla disciplina europea, concedendo la possibilità di affidare direttamente i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, avvalendosi delle previsioni dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 (art. 61, l. n. 99/2009).

Ciò che, invece, maggiormente interessa il legislatore europeo è che il servizio pubblico non entri in conflitto con le regole disposte a tutela della concorrenza e con la libera circolazione. Acquista pertanto rilevanza il contratto di servizio che specifica gli obblighi di servizio pubblico inteso, ai sensi delle definizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), del Regolamento europeo, come "l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso".

A mente dell'art. 3, comma 1, del citato Regolamento "L'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico."; contratto nel quale vengono formalizzati, sulla base del contenuto obbligatorio previsto dallo stesso Regolamento, gli obblighi di servizio e definite le relazioni tra amministrazione pubblica e gestore.

Nel definire tali elementi la normativa europea dispone che il contratto di servizio vada costruito nell'ottica di favorire la trasparenza finanziaria e, in particolare, prevedendo che le risorse e le compensazioni finanziarie corrisposte dal soggetto pubblico non vadano oltre quanto occorre per coprire i costi derivanti dal servizio e siano giustificate dalla necessità di garantire gli obblighi assunti dal gestore, con ciò favorendo indirettamente sia il controllo su eventuali aiuti di stato sia un uso congruo delle risorse pubbliche.

Come si è detto, l'ambito dei servizi di trasporto pubblico locale si inserisce in un contesto normativo complesso, stratificato e che risente anche delle vicende relative alla disciplina generale sui servizi pubblici locali a rilevanza economica. Volendo fare in questa sede solo un accenno a tale processo evolutivo – non venendo sempre in rilievo con riferimento alle vicende regionali – è utile richiamare i più salienti interventi normativi che si iscrivono nella logica di apertura al mercato orientata alla competizione concorrenziale e trasparenza finanziaria, in coerenza a quanto sopra già evidenziato.

Sul punto si può ricordare il d.l. n. 50/2017 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) che, tra le articolate disposizioni (artt. 27 e 48), prevede, in particolare, per gli aspetti economici, che:

- “al fine di consentire il conseguimento degli obiettivi di copertura dei costi con i ricavi da traffico, le Regioni e gli Enti locali modificano i sistemi tariffari e i livelli delle tariffe anche tenendo conto del principio di semplificazione, dell'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente, dei livelli di servizio e della media dei livelli tariffari europei, del corretto rapporto tra tariffa e abbonamenti ordinari, dell'integrazione tariffaria tra diverse modalità e gestori (...)”;
- “Il gestore del servizio a domanda individuale, i cui proventi tariffari non coprono integralmente i costi di gestione, deve indicare nella carta dei servizi e nel proprio sito internet istituzionale la quota parte, espressa in termini percentuali, del costo totale di erogazione del servizio a carico della finanza pubblica, utilizzando una formulazione sintetica e chiara. (...)”;
- mentre per gli aspetti relativi alle procedure di affidamento e individuazione dei bacini ottimali:

- “Le funzioni di regolazione, di indirizzo, di organizzazione e di controllo e quelle di gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale sono distinte e si esercitano separatamente. L'ente affidante si avvale obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale qualora il gestore uscente dei medesimi servizi o uno dei concorrenti sia partecipato o controllato dall'ente affidante ovvero sia affidatario diretto o in house del predetto ente (...)”;
- “I bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale e i relativi enti di governo, sono determinati dalle regioni (...), nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, sulla base di analisi della domanda che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento. (...) I bacini (...) comprendono un'utenza minima di 350.000 abitanti ovvero inferiore solo se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane.”;
- “La Regione o la Provincia autonoma determina i bacini di mobilità in base alla quantificazione o alla stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale, riferita a tutte le modalità di trasporto che intende soddisfare, che è eseguita con l'impiego di matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico, di linea e no (...)”; vedasi anche l'art. 3bis del DL n. 138/2011 il quale prevede, in materia di servizi pubblici locali, che “A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni (...) organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (...). La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio Provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella Provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio (...)”.

In conclusione può, quindi, osservarsi, da un angolo visuale più generale, che il settore dei servizi pubblici locali, siano o meno di rilevanza economica, si caratterizza per una costante ricerca di un bilanciamento tra intervento pubblico, apertura al mercato e ai principi concorrenziali, nonché di efficienza nella gestione e ciò nella considerazione, per quanto qui rileva, che il trasporto pubblico locale, seppur sostanzialmente rivolto ad offrire un servizio alla collettività, dovrebbe essere comunque in grado di garantire un'allocazione efficiente e razionale delle risorse.

In altri termini, la salvaguardia di livelli minimi di servizio anche in spazi in cui secondo una visione esclusivamente privatistica e di mercato non sarebbero remunerativi va, tuttavia, bilanciata con la necessità di preservare la sostenibilità delle risorse finanziarie in un quadro di sempre minore disponibilità e di vincoli finanziari.

Ne consegue che il trasporto pubblico locale va annoverato tra quei settori in cui più viene in rilievo l'attenzione all'equilibrio tra istanze di coesione sociale, sviluppo locale e obiettivi di efficienza ed efficacia.

4. ASPETTI FONDAMENTALI DELLE RISORSE E DELLE MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.

Si ritiene utile accennare brevemente e in via generale alle modalità con cui si provvede al finanziamento del trasporto pubblico locale anche in un'ottica di un successivo confronto con la situazione della Regione Friuli -Venezia Giulia in considerazione della sua specialità statutaria.

A livello nazionale una disciplina organica in materia di finanziamento si rinviene con riferimento al "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario", istituito con l'art. 16 bis del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con legge 7 agosto 2012 n. 135, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012. n. 228 (legge di stabilità 2013) e decorrente dal 2013.

Le modalità operative del suddetto Fondo si iscrivono nella tipologia dei meccanismi di finanza derivata attraverso trasferimenti di risorse dallo Stato alle Regioni (ordinarie).

Precedentemente, con il percorso avviato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", era stato individuato, per il settore del trasporto pubblico regionale, un criterio "misto" di finanziamento disponendo che l'ammontare delle somme destinate al trasporto pubblico andasse determinato tenendo conto, oltre che dei costi standard, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale (art. 8, comma 1, lettera c). In quest'ottica l'art. 9, comma 1, lettera f), circa i criteri per il riparto del fondo perequativo, distingueva tra spese di parte corrente, per le quali l'assegnazione delle quote del fondo doveva avvenire in misura tale da ridurre le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante ma senza garantire l'integrale copertura del fabbisogno

standard, e spese in conto capitale, per le quali veniva assicurata l'integrale copertura del fabbisogno standard.

Nella realtà dei fatti, gli obiettivi della legge delega sono rimasti sostanzialmente incompiuti e poiché la definizione dei costi standard è intervenuta con il DM n. 157/2018 (che dovrebbe applicarsi con l'anno 2020), le risorse hanno principalmente seguito il criterio della spesa storica con qualche adattamento.

In ogni caso, la finalità principale del Fondo è quella di destinare risorse certe e stabili per il settore assegnandole attraverso criteri finalizzati ad incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare ed efficientare la programmazione e la gestione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, anche ferroviario, mediante: a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; d) la definizione di livelli occupazionali appropriati; e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Le risorse finanziarie costituenti la dotazione del suddetto Fondo provenivano dapprima dalla compartecipazione al gettito sull'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina che, tuttavia, ha mostrato di essere soggetta a elementi di aleatorietà per cui l'articolo 27, comma 1, del d.l. n. 50/2017, ha rideterminato la consistenza del fondo fissandola per legge in 4.789,5 milioni di euro per l'anno 2017 ed in 4.932,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018.

Lo stanziamento, reso più strutturale, viene ripartito tra le regioni secondo una serie di criteri che prevedono, limitandoci ai principali, che una quota del 10% sia suddivisa sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento degli stessi, un altro 10% in base alla determinazione dei costi standard e la parte residua in proporzione alle quantità storiche dei servizi su base regionale. I criteri prevedono, inoltre, che sia operata una riduzione del 15% del valore dei corrispettivi dei contratti per quei servizi non affidati con procedure di evidenza pubblica, o per i quali non risulta pubblicato il bando di gara, oppure ancora nel caso di procedure di gara non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti se avviate successivamente all'adozione delle

predette delibere. La riduzione non si applica comunque sui contratti di servizio affidati in conformità alle disposizioni, del regolamento (CE) n. 1370/2007 sino alla loro scadenza.

Nelle more dell'adozione del decreto ministeriale per la definizione dei costi standard e dei livelli adeguati dei servizi previsti dall'articolo 1, comma 84, della Legge 27 dicembre 2013, n. 36 per la ripartizione del Fondo sono stati applicati i criteri definiti con il DPCM 11 marzo 2013 come successivamente modificati dal DPCM 26.5.2017 che ne ha rivisto i principi di penalizzazione derivanti dal mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi previsti.

Va detto, infatti, che nelle procedure di ripartizione delle risorse finanziarie tra le Regioni assume rilevanza anche il conseguimento degli obiettivi collegati alle finalità sopra descritte dalle lettere a) ad e) e, precisamente, l'incremento annuale del load factor verificato attraverso l'aumento del numero di passeggeri determinato tenendo conto dei titoli di viaggio, il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi dato dal rapporto tra i ricavi del traffico e la somma di tutti i ricavi comprensivi dei corrispettivi del servizio, il mantenimento o l'incremento dei livelli occupazionali di settore e la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Il decreto ministeriale n. 157, del 28 marzo 2018, ha, infine, determinato i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e relativi criteri di applicazione ed aggiornamento. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto in parola il costo standard unitario di un servizio pubblico di trasporto di linea per passeggeri, locali e regionale è espresso in corsa-km. Esso, prosegue il decreto al comma 2, è utilizzato nei rapporti interistituzionali tra Stato, Regioni, ai fini del riparto delle risorse statali per il TPL (a partire dall'anno 2020) con la precisazione che nel primo triennio di applicazione non possa determinare una riduzione annua, per ciascuna Regione, superiore al 5 per cento per la quota di riparto erogata nell'anno precedente.

Il successivo comma 5 dispone, inoltre, che i costi standard determinati in applicazione del decreto del MIT di cui all'art. 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013 n. 147 e gli indicatori programmatori ivi definiti con criteri di efficienza e di economicità sono utilizzati dagli enti che affidano il servizio di TPL come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 422/1997.

Ciò premesso, si rileva che la Regione Friuli -Venezia Giulia non partecipa al Fondo nazionale trasporti sopra richiamato, ma finanzia il servizio di TPL con proprie risorse presenti in bilancio ai sensi delle disposizioni contenute nello Statuto (art. 48 - 49) e, quindi, all'interno delle quote di compartecipazione, oltre alle risorse trasferite dallo Stato in relazione al decreto legislativo 15 aprile 2004 n. 111.

Ne deriva l'assunzione diretta e complessiva di responsabilità nella pianificazione, gestione strategica, operativa e soprattutto finanziaria con riferimento sia alle scelte relative alle infrastrutture e al loro fabbisogno sia a quelle relative all'organizzazione e alla generale regolamentazione del settore nonché alle scelte strategiche riguardanti lo sviluppo del servizio tenendo conto della disponibilità effettiva delle risorse.

In particolare, come si legge nel Piano regionale del Trasporto pubblico locale approvato con D.P.Reg. n. 80/2013, dal lato finanziario, la Regione assume direttamente il compito di perseguire la razionalizzazione e l'efficacia della spesa stimando il costo di esercizio del servizio nell'ottica di raggiungimento dell'equilibrio finanziario coperto per almeno un terzo da ricavi derivanti dalle tariffe, nonché il fabbisogno finanziario per lo sviluppo del servizio individuando i criteri di intervento in relazione alle spese di gestione e di investimento.

In altri termini, compete alla Regione il raggiungimento degli obiettivi generali e trasversali delineati dal complesso dell'articolato quadro normativo che contraddistingue la disciplina del settore.

A conclusione di questi brevi cenni può rilevarsi, stando a quanto espresso nel Piano regionale del TPL e agli obiettivi in esso prefissati, il settore si caratterizza per una situazione generale di tendenziale equilibrio economico-finanziario in grado di rispondere alle esigenze di socialità del territorio e di garantire un adeguato livello di redditività delle gestioni.

Gli obiettivi della pianificazione regionale sono rivolti verso il miglioramento della situazione economico-finanziaria del settore, puntando a una ragionevole crescita dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi attraverso la promozione delle soluzioni di mobilità e delle condizioni che favoriscano il TPL regionale, la maggior integrazione modale e la realizzazione delle condizioni che incentivino il libero agire delle forze di mercato e delle energie imprenditoriali presenti nel settore.

Come si legge nel Piano del TPL del 2013, il fabbisogno, come risultante delle stime di ricavo tariffario e di costo di esercizio, è calcolato in 118,9 milioni di euro annui di contribuzione regionale all'esercizio. Le risorse regionali garantiscono poi la copertura dei costi operativi, degli ammortamenti del parco mezzi e dell'utile d'impresa pari al 10% dei costi operativi comprensivi di ammortamento del parco. Il rapporto ricavi del traffico/costi operativi comprensivi di ammortamento del parco e utile e al netto di costi d'infrastruttura è pari al 26%. Non considerando l'utile d'impresa il rapporto è pari al 29%.

In sintesi, il Piano si propone di sviluppare le tre dimensioni della sostenibilità, la prima concernente la dimensione sociale, garantendo i servizi sul territorio anche per le aree a domanda debole e l'accessibilità a tutti i potenziali utenti; la seconda è la dimensione ambientale, che è orientata verso la progressiva crescita della quota modale del TPL ed alla prosecuzione del rinnovo del parco mezzi, mentre la terza è quella economica, confermando la disponibilità delle attuali risorse a garanzia dell'equilibrio economico finanziario della gestione dei servizi.

Per quanto concerne la sua strutturazione, deve inoltre essere considerato che per favorire il diritto alla mobilità dei cittadini mediante la creazione di un servizio pubblico esteso ed efficiente in grado di determinare un miglioramento della qualità dell'ambiente e il decongestionamento della rete stradale regionale, il PRPTPL ha definito un nuovo assetto dei servizi di trasporto pubblico, in funzione delle classi gerarchiche descritte all'art. 8 della l.r. 23/2007¹ e con un livello di dettaglio differente per ognuna delle tre diverse classi individuate nella legge regionale. Infatti, mentre per i servizi di primo livello è stato specificato il programma d'esercizio, per gli altri servizi sono stati indicati solo dei criteri

¹ Il piano individua:

- una rete di primo livello, riferita all'ossatura portante del sistema del trasporto pubblico in grado di collegare i principali poli regionali. Tali servizi vengono definiti attraverso un programma d'esercizio, che lascia degli spazi di manovra al fine di consentire adattamenti alle situazioni di contesto via via riscontrate,
- una rete di secondo livello costituita dai servizi di adduzione alla rete di primo livello. Il Piano in merito non riporta un programma di esercizio, ma indica solo degli indirizzi di potenziamento che saranno attivati in relazione alle risorse economiche disponibili,
- una rete di terzo livello costituita da servizi organizzati in forma flessibile e volta a soddisfare le esigenze di mobilità dei territori a domanda debole, delle persone diversamente abili e di tutta l'utenza interessata all'attivazione di un servizio non convenzionale. In tal caso il Piano definisce i possibili ambiti di applicazione.

informatore per la riorganizzazione dell'offerta nel caso in cui sussista la disponibilità di risorse regionali sufficienti per la loro attivazione.

In altri termini, il riassetto dell'organizzazione del TPL per livelli funzionali differenti si configura anche come uno strumento più flessibile nei suoi contenuti, e in ciò differenziandosi dal precedente piano predisposto del 1998, potendo essere implementato a seconda delle condizioni di evoluzione del contesto in termini di mutamento della domanda, di revisione dell'offerta e disponibilità finanziarie.

I servizi di trasporto pubblico locale di primo livello sono stati rivisitati nel Piano soprattutto con riferimento al settore ferroviario, al fine di collegare i relativi servizi a quelli del servizio automobilistico in maniera più efficiente. Con riferimento ai servizi di secondo livello, invece, è stato rivisto specialmente il servizio urbano in quanto non perfettamente aderente ad un tessuto cittadino che si è ampliato nel corso degli anni. Per i servizi di terzo livello, il Piano ha definito un primo nucleo di servizi flessibili di possibile realizzazione.

5. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NEL FRIULI VENEZIA GIULIA. INQUADRAMENTO SISTEMICO NELL'AMBITO DELLA SPECIALITÀ' REGIONALE.

5.1. Premessa sulla natura pubblica e sull'oggetto della prestazione del servizio di trasporto pubblico locale nel contesto regionale.

La stretta correlazione che si configura tra il servizio di trasporto pubblico locale e il soddisfacimento di esigenze elementari di vita e di sviluppo economico del territorio, fortemente dipendenti dalle possibilità di mobilità della popolazione, attribuiscono una grande rilevanza alle attività che, in tale materia, l'ordinamento riferisce alle competenze regionali (pianificazione, programmazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio e vigilanza), il cui esercizio si presta quindi a costituire una qualificante espressione della specialità regionale.

L'efficiente ed efficace svolgimento di tali funzioni regionali è reso particolarmente necessario dalla complessità ambientale del Friuli Venezia Giulia: il territorio regionale è infatti caratterizzato da scarsa densità demografica e da una poco omogenea distribuzione della popolazione, che determinano la presenza di ampie zone con domanda di mobilità debole o debolissima e in cui al livello demografico contenuto si contrappongono lo scarso numero di soggetti attivi e potenzialmente mobili, ovvero minori opportunità di occupazione ed educazione.

La natura di servizio pubblico che il trasporto locale possiede implica inoltre la sua naturale vocazione a soddisfare un interesse pubblico di carattere generale che, come tale, deve considerarsi posto a vantaggio della generalità degli utenti e che deve essere tutelato a mezzo di un impiego delle risorse pubbliche ispirato ai principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Il carattere della pubblica utilità del servizio richiama inoltre l'attenzione, da un lato, sui necessari contenuti dei contratti di servizio stipulati, e in particolar modo sulla loro idoneità

a sottoporre il gestore a una serie di obblighi volti a conformare l'espletamento dell'attività a norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, cui non potrebbe essere assoggettata una comune attività economica. Dall'altro lato, come anticipato, richiama l'attenzione sull'idoneità del servizio a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti. In quest'ottica, rilevano fattori quali la capillarità sul territorio del servizio, la sua frequenza, la concorrenzialità rispetto al trasporto privato, l'adeguatezza della velocità commerciale, il superamento dei problemi connessi alla domanda debole per alcune aree del territorio.

La declinazione a livello regionale di questi principi si è manifestata a mezzo di normative di attuazione statutaria, di specifici e mirati interventi legislativi nonché di atti amministrativi di natura generale afferenti la pianificazione e la programmazione (Piano regionale del trasporto pubblico regionale e locale, Piano strategico regionale) che sono stati attuati a mezzo di un'iniziativa di rilevante spessore, quale l'attivazione di una gestione unitaria a livello regionale del trasporto pubblico locale automobilistico (su gomma) e marittimo, di cui si occupa l'odierno referto.

Più precisamente, il procedimento concorsuale indetto dalla Regione nel 2014 ha come oggetto l'affidamento per dieci anni dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri automobilistici urbani, comprensivi dei servizi tramviari, ed extraurbani e dei servizi marittimi di competenza della Regione avente ad oggetto l'intero bacino regionale. Non risulta invece attuato il complementare programma di attività concernente l'esperimento della gara concernente il trasporto ferroviario che costituiva anch'esso obiettivo del Piano regionale e oggetto di indirizzo alla competente direzione centrale regionale (DGR 10 gennaio 2014 n. 26).

5.2. La disciplina di rilevanza regionale fino al decreto legislativo n. 111/2004.

Ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto di autonomia, la Regione Friuli - Venezia Giulia ha competenza legislativa primaria in materia di trasporto su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale. La prima attuazione statutaria in materia è avvenuta con il decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1966, n. 833 (Norme di

attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli - Venezia Giulia in materia di trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale), ed è stata caratterizzata soprattutto dal trasferimento alla Regione di alcune funzioni amministrative svolte precedentemente da organi centrali e periferici dello Stato.

L'istituzione negli anni '70 delle Regioni a statuto ordinario e il trasferimento alle stesse di tutta una serie di funzioni amministrative hanno evidenziato la portata riduttiva dei primi decreti di attuazione statutaria, fra cui quello citato.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento e integrazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli -Venezia Giulia) sono state allineate le competenze amministrative della Regione con quelle attribuite alle Regioni a statuto ordinario. In particolare, nel settore dei trasporti (articoli 12-15), si è disposto il trasferimento alla Regione degli uffici statali facenti parte dell'organizzazione periferica ministeriale, prima lasciati inalterati.

Nei confronti delle Regioni a statuto ordinario si stava intanto sviluppando un'importante fase di trasferimento delle funzioni, culminata con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che, negli articoli 84, 85 e 86, disciplinava la materia delle tranvie e delle linee automobilistiche di interesse regionale.

In Friuli Venezia Giulia la completa estensione delle norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 è stata conseguita solo con il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia), con il quale sono state attribuiti alla Regione tutti i poteri e le funzioni già trasferite o delegate alle Regioni a statuto ordinario, per la parte che già non spettasse in forza di precedenti decreti.

La disciplina del trasporto pubblico locale regionale ha ricevuto importanti nuovi impulsi nell'anno 1997.

Con la legge regionale 7 maggio 1997 n. 20, la Regione Friuli -Venezia Giulia ha, infatti, disciplinato il sistema regionale del trasporto pubblico locale. La legge regionale precedeva di pochi mesi l'emanazione del sopra citato d.lgs. 19 novembre 1997 n. 422, con il quale il Governo avrebbe conferito alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4 della l. 59/97.

Il citato decreto legislativo n. 422/1997, recante "Conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59" in attuazione della legge di delega, ha introdotto una ripartizione delle competenze in materia di trasporto pubblico locale tra i diversi livelli istituzionali, nell'ambito della quale il trasporto su ferro, i servizi aerei, marittimi, fluviali e lacuali regionali sono stati attribuiti alla competenza regionale, il trasporto su gomma, a guida veicolata e in sede propria (con esclusione dei servizi ferroviari e della navigazione interna) sono stati invece assegnati alle Province, i servizi di trasporto svolti in ambito comunale sono stati infine affidati ai singoli Comuni. Il terzo comma dell'articolo 1 per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano ha stabilito invece che "il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione".

Per la Regione Friuli -Venezia Giulia l'attuazione è intervenuta a mezzo del decreto legislativo 15 aprile 2004, n. 111, recante (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli -Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti).

In relazione alle maggiori funzioni trasferite con il suddetto decreto, l'articolo 1, commi 946-948, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 ha innalzato, a decorrere dal 1° gennaio 2008, da 8 a 9,1 i decimi della compartecipazione regionale al gettito IVA.

Sulla base del decreto legislativo n. 111/2004, la Regione ha promulgato la legge regionale 20 agosto 2007, n. 23 (Attuazione del decreto legislativo n. 111/2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità), che è venuta a sostituire integralmente il precedente quadro normativo di riferimento per il trasporto pubblico locale di cui alla citata legge regionale 7 maggio 1997, n. 20.

Quest'ultima, pur avendo anticipato la suddetta normativa nazionale e nelle more del trasferimento delle funzioni che sarebbe avvenuto in attuazione del d.lgs. n. 111/2004, risultava comunque ampiamente coerente con le nuove disposizioni legislative di fonte statale.

Dall'art. 1 della l.r. 20/1997 emerge che le finalità perseguite dalla Regione, consistevano nel:

- garantire il diritto fondamentale dei cittadini alla mobilità, assicurando un sistema coordinato ed integrato volto a realizzare il collegamento ottimale di tutte le parti del territorio;
- concorrere alla salvaguardia ambientale promuovendo il contenimento dei consumi energetici e la riduzione delle cause di inquinamento;
- promuovere un equilibrato sviluppo economico e sociale fondato sulla piena vivibilità delle città;
- favorire l'integrazione dei diversi sistemi di trasporto secondo le finalità dell'intermodalità;
- perseguire la razionalizzazione e l'efficacia della spesa, in conformità con la normativa comunitaria.

Dopo aver definito il trasporto pubblico locale come "i servizi di linea svolti via terra e via acqua e su percorso prestabilito, anche organizzati per l'integrazione dei vari sistemi di mobilità e adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e cose" e stabilito che tali servizi siano "effettuati in modo continuativo o periodico, anche a carattere stagionale, con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite ed offerta indifferenziata, anche rivolta a fasce omogenee di utenti", nella legge si prevedeva una ripartizione delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale tra Regione e Provincia. Alla Regione, in base all'art. 5, competevano in particolare:

- l'adozione del Piano regionale per il trasporto pubblico locale;
- la ripartizione tra le Province delle risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni delegate;
- la definizione delle tariffe di trasporto pubblico locale;
- la vigilanza sui servizi pubblici di linea Provinciali.

Alle Province, secondo quanto indicato all'art. 6, venivano delegate, tra le altre, anche le seguenti funzioni:

- la concessione dei servizi di linea;
- le funzioni relative alla concessione di contributi per gli investimenti nel settore del trasporto pubblico locale;
- la vigilanza sulla esatta applicazione delle norme di legge e regolamentari per il trattamento del personale dipendente delle aziende concessionarie dei servizi

pubblici di trasporto di competenza regionale, decidendo sui ricorsi degli agenti contro i cambiamenti di qualifica e determinando la misura della trattenuta sugli stipendi o paghe per i danni cagionati all'azienda, nonché la nomina del presidente del consiglio di disciplina (le funzioni di cui all'art. 14 secondo comma n 2 del decreti del Presidente della Repubblica n. 902/1975);

- la promozione di una conferenza tra i comuni appartenenti alle relative unità di gestione al fine di valutare la quantità, la qualità e i costi dei servizi del trasporto pubblico.

L'art. 7 evidenziava poi l'ambito delle competenze proprie delle Province, tra le quali figuravano, in particolare, l'utilizzo delle somme assegnate annualmente dall'Amministrazione regionale, l'espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento del servizio nonché il controllo dei servizi di linea di competenza.

A seguito dell'emanazione della l.r. 20/1997, la Giunta regionale approvava, con delibera n. 3377, del 20.11.1998, il primo Piano Regionale dei Trasporti, dando avvio alla riforma del trasporto pubblico locale in base al quale il servizio di TPL veniva suddiviso in quattro Unità di Gestione, corrispondenti al territorio delle quattro Province della Regione.

Questa ripartizione veniva considerata opportuna sia perché in grado di conciliare la dimensione delle reti dei servizi da gestire con quelle delle aziende erogatrici, sia perché in grado di garantire una solidarietà tra aree deboli e forti nell'assegnazione delle risorse finanziarie, includendo nei rispettivi territori linee remunerative e linee a bassa redditività. Per ogni Unità di gestione il primo PRTPL individuava (considerando i programmi di esercizio, le dotazioni di mezzi e di personale necessari) il costo del servizio di trasporto, sulla base della situazione dell'"azienda media", ovvero rapportando le singole voci di costo a medie regionali e nazionali, elaborate dai dati statistici in possesso della Direzione regionale della viabilità e trasporti.

Il costo per ogni unità di gestione, calcolato considerando il costo del personale, il costo dei consumi, le spese di ammortamento dei mezzi e delle infrastrutture, le spese di manutenzione e le spese generali, costituendo la base d'asta per le procedure concorsuali organizzate dalle Province al fine dell'affidamento del servizio rappresentava anche l'intervento finanziario massimo richiesto per le singole unità di gestione.

Per quanto concerne, infatti, gli aspetti economici e quelli relativi al regime concessorio dei servizi, le norme regionali in esame prevedevano, in particolare, per quanto qui rileva:

- l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale in concessione per una durata di dieci anni²; concessione regolata da un contratto di servizio riferito alla singola unità di gestione (art. 15, comma 1);
- l'affidamento della concessione a seguito di procedure concorsuali sulla base di un capitolato recante la disciplina, tra l'altro, del corrispettivo spettante al gestore per lo svolgimento del servizio e delle sue modalità di erogazione, l'assetto dei servizi specifico per unità di gestione nonché le tariffe minime (art. 15, comma 2);
- la previsione dell'inscindibilità della concessione dal contratto di servizio e che le eventuali perdite e disavanzi non coperti dai corrispettivi contrattualmente previsti e dai proventi dei servizi svolti restano a carico delle singole aziende concessionarie scegliendo la su richiamata tipologia del net contract o net cost (art. 15, comma 7 e art. 16, comma 3).

Quanto sopra sinteticamente richiamato mette in luce che, in piena coerenza con la riforma nazionale, la disciplina normativa regionale del 1997 già recepiva le istanze di novità in materia di servizi di trasporto pubblico, ovvero la necessità di stipulare appositi contratti di servizio tra ente locale e impresa/azienda produttrice, dotati di certezza e copertura finanziaria nonché caratterizzati dalla presenza di parametri diretti all'incentivazione dell'efficienza nella gestione.

Sempre restando in tema di regolazione economica e, precisamente, di allocazione e impiego delle risorse finanziarie, va sottolineato l'impegno regionale, a salvaguardia dell'interesse pubblico sotteso all'offerta del trasporto e relativa utilità per la collettività, espresso dall'art. 1, comma 2, della l.r. 20/1997, il quale prevedeva che la Regione "sostiene

² Per quanto riguarda la durata dei contratti di affidamento del servizio di TPL, la LR 20/1997 prevedeva all'art. 15, comma 1, una concessione di durata decennale. Il successivo d.lgs n. 422/1997, all'art. 17, prevedeva una durata non superiore a 9 anni, facendo salvi comunque gli affidamenti in essere. Tuttavia, il decreto legislativo non si applicava direttamente alle regioni a statuto speciale ma solo con le norme di attuazione dei rispettivi statuti che per il FVG sono intervenute con il dlgs n. 111/2004. In attuazione di tale trasferimento è seguita la LR n. 23/2007 che non reca disposizioni specifiche sulla durata dei contratti. In ogni caso, il Regolamento CEE n. 1370/2007 fissa un limite di 10 anni, per il trasporto automobilistico/marittimo e di 15 per il trasporto su rotaia/ferroviario; termini ripresi nella DGR n. 26/2014 di indirizzi per l'affidamento del servizio di TPL unico regionale.

la riorganizzazione dell'offerta di trasporto assicurando finanziamenti fino al sessantacinque per cento del costo complessivo dei servizi regionali, in modo tale da garantire l'equilibrio tra costi e ricavi degli stessi, anche tenendo conto della dovuta solidarietà nell'assegnazione delle risorse finanziarie a causa dei minori ricavi che si possono verificare nelle aree svantaggiate e dei maggiori introiti tariffari delle aree con maggior mobilità".

Sulla base di quanto disposto dall'art. 16 della stessa legge regionale n. 20/1997, le Province dovevano provvedere all'erogazione, a favore delle aziende concessionarie, dei corrispettivi risultanti dai contratti di servizio secondo le seguenti modalità:

- in via preventiva, entro trenta giorni dal ricevimento dei fondi dall'Amministrazione regionale, mediante acconti fino al 90% dell'ammontare del corrispettivo previsto dal contratto di servizio relativo ad ogni singola azienda;
- con saldo a consuntivo entro il 31 marzo dell'anno successivo per la rimanente parte in conformità a quanto previsto dai contratti di servizio se effettivamente assolti.

La Regione, a sua volta, era tenuta ad assegnare annualmente alle Province i finanziamenti destinati alla copertura degli impegni assunti nei confronti delle aziende concessionarie di trasporto, trasferendo, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria regionale, i fondi necessari alla corresponsione dell'acconto.

Inoltre, le tariffe del trasporto pubblico locale regionale, secondo quanto riportato nei contratti, avrebbero dovuto essere aggiornate annualmente in misura non inferiore al tasso medio ufficiale di inflazione per il settore trasporti, con l'obiettivo di consentire che i ricavi di esercizio di ogni unità di gestione fossero pari almeno al 35% dei loro costi.

La Regione a seguito dell'esperimento di una procedura negoziata affidava quindi i servizi di trasporto su gomma relativi alle quattro unità di gestione: per la percorrenza chilometrica annua messa a gara (complessivamente per le quattro unità di gestione pari a chilometri 40.596.000), il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consentiva di determinare un valore annuo dell'affidamento complessivo pari a euro 82.851.213,00, grazie ad una percentuale di ribasso medio del corrispettivo posto a base d'asta del 2,75% .

Tabella 4 - Affidamento dei servizi su gomma per le quattro unità di gestione.

| Unità di gestione | Percorrenza chilometrica annua messa a gara | Valore annuo dell'affidamento | Percentuale di ribasso del corrispettivo sulla base d'asta | Aggiudicatario |
|-------------------|---|-------------------------------|--|-----------------------|
| Goriziana | 4.454.000,00 | 10.599.653,00 | 2% | APT Gorizia spa |
| Pordenonese | 7.467.000,00 | 13.082.178,00 | 3,5% | ATAP Pordenone spa |
| Udinese | 15.903.000,00 | 8.082.910,00 | 1,5% | Saf Udine spa |
| Triestina | 12.772.000,00 | 1.086.472,00 | 4% | Trieste Trasporti spa |
| Totale | 40.596.000,00 | 2.851.213,00 | | |

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

A seguito dell'esperimento di tali procedure concorsuali ad evidenza pubblica, venivano quindi stipulati i contratti di seguito elencati aventi efficacia decennale (dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2010), che, come si illustrerà in prosieguo, costituiranno in realtà i fondamentali documenti contrattuali di un'attività gestionale che, in virtù di una pluralità di proroghe, si protrarrà fino all'entrata in vigore della disciplina prevista dal nuovo procedimento concorsuale e cioè fino al 2020:

- contratto n. 6850 dd. 1.12.2000, tra la Provincia di Gorizia e la corrispondente unità di gestione;
- contratto n. 4254 dd. 11.12.2000, tra la Provincia di Pordenone e la corrispondente unità di gestione;
- contratto n. 7841 dd. 23.12.2000, stipulato tra la Provincia di Trieste e la corrispondente unità di gestione;
- contratto n. 35263 dd. 11.12.2000, stipulato tra la Provincia di Udine e la corrispondente unità di gestione.

I suddetti contratti venivano poi integrati nel 2001 a seguito dell'inclusione, nel sistema di trasporto regionale, dei servizi marittimi. Per il cabotaggio marittimo venivano stipulati i seguenti atti aggiuntivi:

- contratto n. 6935 dd. 29.10.2001, per la Provincia di Gorizia;
- contratto n. 7978 dd. 25.10.2001, per la Provincia di Trieste;
- contratto n. 35311 dd. 24.10.2001, per la Provincia di Udine.

5.3 Atti ed eventi che hanno condotto nel 2014 all'indizione della gara per la gestione unitaria a livello regionale.

Successivamente al d.lgs. n. 111 dd. 1.4.2004 si realizzava il completo trasferimento delle funzioni di programmazione ed amministrative in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale (salvo quelle proprie riservate allo Stato), ai sensi di quanto previsto all'art. 1 del decreto in parola, laddove dispone, in un'accezione più ampia rispetto alla l.r. 20/1997 il trasferimento di "tutte le funzioni amministrative in materia di pianificazione, programmazione, di progettazione, di esecuzione, di manutenzione, di gestione, di nuova costruzione o di miglioramento, nonché vigilanza delle reti stradali regionale e nazionale ricadenti sul territorio regionale" come individuate in specifici elenchi, fermo restando le competenze esclusive riservate allo Stato di cui all'art. 2.

Al fine di armonizzare le competenze trasferite, la Regione emanava la già citata l.r. 23/2007 (Attuazione del decreto legislativo 111/2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità).

A integrazione degli obiettivi perseguiti con la precedente l.r. 20/1997 in materia di trasporto pubblico locale, la l.r. 23/2007 si prefiggeva vari e importanti obiettivi, tra cui quello di attuare l'integrazione modale e, in particolare, l'integrazione del trasporto ferroviario, automobilistico e marittimo attraverso la creazione di nodi di interscambio, l'integrazione degli orari e la realizzazione di un sistema tariffario integrato strutturato sulla base di tecnologie innovative (art. 4, comma 1).

Il comma 2 dell'art. 4 della l.r. 23/2007 evidenziava, inoltre, l'impegno della Regione a sostenere la riqualificazione dell'offerta di trasporto, mediante finanziamenti a supporto del costo complessivo dei servizi regionali, in modo tale da garantire l'equilibrio tra costi e ricavi degli stessi, tenuto conto del principio di solidarietà per assicurare omogeneità nelle prestazioni anche nelle aree più svantaggiate e a domanda debole.

Importante elemento di novità rispetto alla precedente normativa era, inoltre, il riconoscimento, ai sensi dell'art. 3bis, della valenza strategica del sistema regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità e della logistica per il raggiungimento degli obiettivi di programma di governo. Tale sistema costituiva un riferimento essenziale per gli interventi infrastrutturali, nonché un elemento propulsivo dello sviluppo economico e

sociale del territorio regionale, contribuendo a una maggiore efficienza e competitività del sistema produttivo regionale.

Le funzioni in materia di trasporto pubblico venivano ripartite, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà, adeguatezza e autonomia organizzativa e regolamentare, tra Regione, Province e Comuni. In questa ripartizione, alla prima veniva assegnato un ruolo centrale, atteso che ad essa competevano, oltre all'elaborazione e all'approvazione del Piano per il Trasporto Pubblico Locale, anche l'affidamento dei servizi di trasporto e la gestione dei relativi contratti di servizio, nonché la definizione del sistema tariffario e l'attuazione dei controlli sui servizi.

Anche la nuova normativa conseguente al trasferimento delle funzioni si iscriveva nel solco tracciato dal d.lgs. n. 422/1997 e dal Regolamento CE n. 1307/2007 di una gestione del servizio pubblico da realizzarsi attraverso soggetti terzi scelti con procedure ad evidenza pubblica e incaricati degli adempimenti esplicitati e assunti con il contratto di servizio, quale momento di regolazione del rapporto particolare che si instaura in virtù dell'affidamento del servizio tra ente locale e impresa/azienda gestore.

Come previsto all'art. 6 della l.r. 23/2007 la Regione perseguiva l'obiettivo dell'integrazione modale del trasporto pubblico, dell'integrazione tariffaria e della bigliettazione elettronica, prevedendo che il contratto di servizio obbligasse l'affidatario a forme gestionali volte al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il successivo art. 17 disponeva, quindi, che l'Amministrazione regionale affidasse il servizio di trasporto pubblico secondo le procedure di legge a soggetti in possesso dei necessari requisiti sul piano della onorabilità, capacità finanziaria e idoneità professionale regolato da specifico contratto di servizio nel rispetto dell'integrazione modale e tariffaria di cui al su citato art. 6 della l.r. 23/2007 e di quanto previsto dal PRTPL.

Ai sensi dell'art. 18 della medesima legge regionale il contratto di servizio presentava, quale contenuto minimo, tra l'altro, la durata, il corrispettivo e modalità di pagamento, struttura tariffaria ed eventuali adeguamenti, le caratteristiche dei servizi offerti, programma di esercizio nonché standard minimi qualitativi.

Anche la nuova legge regionale privilegiava la tipologia del net contract prevedendo, all'art. 20, in analogia alla normativa precedente che "le eventuali perdite o disavanzi non coperti

dal corrispettivo né dai proventi di tutti i servizi di trasporto pubblico svolti restavano a carico dell'affidatario.”

Come si è già detto, al fine di perseguire i nuovi obiettivi di integrazione tra tutte le modalità di trasporto, la l.r. 23/2007 prevedeva, tra l'altro, la formazione di un nuovo Piano Regionale del Trasporto Pubblico Locale.

Tuttavia, l'art. 38 (Norme transitorie) della l.r. 23/2007 precisava, altresì, che i contratti di servizio stipulati dagli Enti Locali con i soggetti gestori, vigenti alla data della sua entrata in vigore, avrebbero continuato a far riferimento alle disposizioni contenute nella l.r. 20/1997, e che la Regione e gli Enti locali competenti per le rispettive unità di gestione avrebbero continuato ad esercitare le funzioni previste dalla normativa regionale previgente.

Nelle more della predisposizione ed approvazione del nuovo PRTPL i contratti stipulati nel 2000 e scadenti alla fine del 2010 venivano prorogati dalle Province per un periodo di quattro anni (dall'1.1.2011 al 31.12.2014) sulla base di quanto espressamente disposto dall'articolo 5, commi 18, 19 e 20 della legge regionale n. 22 del 29.12.2010 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2011) e degli indirizzi di cui alla DGR 313, del 25.2.2011.

Dall'articolo 5 della l.r. 22/2010 emerge che la “proroga contrattuale” è stata disposta nel rispetto delle condizioni stabilite dall'articolo 4, comma 4, del Regolamento comunitario n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, e che la stessa è stata subordinata a iniziative e investimenti da effettuarsi a cura e spese dell'operatore del servizio pubblico.

Sono, quindi, intervenute le proroghe contrattuali di seguito riportate:

- contratto di proroga n. 7920, del 31.3.2011, stipulato tra Provincia di Gorizia e Azienda Provinciale Trasporti Spa;
- contratto di proroga n. 5461, del 4.4.2011, stipulato tra la Provincia di Pordenone e l'Atap spa;
- contratto di proroga n. 8977, del 5.4.2011, stipulato tra la Provincia di Trieste e la Trieste Trasporti Spa;
- contratto di proroga n. 36681, del 5.4.2011, tra Provincia di Udine e Autoservizi FVG spa - SAF.

Al riguardo, con deliberazione della Giunta regionale n. 313, del 25.2.2011, sono stati forniti gli indirizzi di coordinamento per la proroga dei contratti di servizio per il trasporto pubblico di persone, che, in sintonia a quanto prevedeva l'art. 5 della l.r. 22/2010, ponevano a carico delle aziende che prestavano il servizio:

- l'obbligo di rinnovo delle dotazioni al fine di garantire un'età media non superiore a sette anni e mezzo e un'età massima non superiore a quindici anni del materiale rotabile per le unità di gestione Udinese, Pordenonese e Goriziana. Con riferimento all'unità di gestione Triestina, all'azienda concessionaria viene chiesto il rinnovo di materiale rotabile in quantità pari a trentatré mezzi annui;
- relativamente a tutti i veicoli e i natanti utilizzati per i servizi di trasporto pubblico locale, l'introduzione come dotazione essenziale dei sistemi AVL e AVM, anche qualora acquistati successivamente alla sottoscrizione della proroga. I dati acquisiti da tali tecnologie devono essere messi a disposizione della Regione nella misura minima del 95%;
- l'obbligo di realizzare, a titolo sperimentale, il completo attrezzaggio di almeno una linea urbana (mezzi e fermate) con apparecchiature che consentano l'accesso al sistema del trasporto pubblico da parte di ipovedenti e ciechi assoluti. Le linee interessate dalla sperimentazione devono essere individuate, sentite le Associazioni dei disabili e l'azienda concessionaria, dalla Provincia;
- l'obbligo di mettere a disposizione del futuro gestore le infrastrutture specialistiche private in uso;
- l'obbligo di attivare, relativamente ai percorsi in cui sia in vigore la tariffa integrata autobus/treno, l'armonizzazione delle tariffe degli autobus con quelle della ferrovia, senza ulteriori oneri a carico della Regione e delle rispettive Province;
- l'emissione, da parte delle aziende concessionarie, di tessere valide per il trasporto urbano ed extraurbano su tutto il territorio regionale, al fine di consentire la graduale applicazione della libera circolazione di cui all'art. 34, comma 2, lett. a), della l.r. 23/2007, per ogni anno del periodo di proroga contrattuale.

Al fine dell'integrazione dei servizi di trasporto gli indirizzi forniti ai fini della proroga prevedevano, senza ulteriori oneri a carico di Province e Regione, che l'azienda concessionaria assicurasse altresì:

- la massima efficacia dell'interscambio con il sistema ferroviario mediante opportune variazioni negli orari e nei servizi contrattualizzati e renda disponibili i dati necessari a monitorare l'efficacia degli interscambi;
- adeguati flussi informativi alla Regione in merito ai servizi contrattualizzati;
- la partecipazione alla definizione e l'attuazione di un sistema di titoli di viaggio integrati.

Degne di nota sono anche altre condizioni introdotte, riguardanti:

- le modalità di indicizzazione annuale del corrispettivo dei contratti, da realizzarsi sulla base del tasso medio annuo di inflazione del settore trasporti, definito dalla variazione media degli indici mensili dei prezzi al consumo delle famiglie di operai e impiegati per il settore considerato dell'anno di riferimento rispetto alla media degli analoghi indici mensili dell'anno precedente. L'adeguamento sarebbe stato praticato solo se l'indice presentasse un risultato positivo, con invarianza del corrispettivo qualora si riscontrasse un indice negativo. Per la determinazione del corrispettivo dell'anno successivo, l'ultimo anno cui riferire la variazione sarebbe stato quello di ultima variazione positiva dell'indice;
- le modalità di calcolo dei chilometri, che non dovevano tener conto delle percorrenze connesse ai trasferimenti effettuati per il trasferimento dei mezzi ma esclusivamente di quelle afferenti alle corse per il trasporto di passeggeri;
- l'esclusione dalle compensazioni di cui all'art. 17 della l.r. n. 20/1997 delle maggiori percorrenze per deviazioni connesse a lavori su sedi stradali i cui costi dovevano essere sostenuti, anche anticipatamente, dalla Provincia con facoltà di rivalsa nei confronti dei soggetti che dispongono i lavori.

Nell'arco temporale ora in esame (dal d.lgs. n. 111/2004 al 2014), la Regione ha, quindi, concretamente esercitato le competenze attribuitele dalla l.r. 23/2007, tenendo conto degli scenari prefigurati o suggeriti dall'evoluzione normativa e dalle concrete esigenze di miglioramento del servizio che emergevano dalle gestioni in atto.

In questo contesto, l'azione regionale, che sarebbe sfociata nell'indizione, nel 2014, di una procedura concorsuale per l'affidamento di un servizio unificato di trasporto pubblico locale su gomma e marittimo in un bacino unitario di livello regionale, si è sviluppata attraverso una pluralità di attività settoriali concentriche, tra le quali si distinguono per la

loro rilevanza quelle di natura programmatica, quelle afferenti la determinazione delle tariffe dei servizi e quelle relative ai controlli da esercitare.

Le prime attività (attività programmatiche) hanno avuto una fondamentale esplicitazione a mezzo della delibera di Giunta regionale n. 2265, del 13 dicembre 2012, concernente l'adozione del nuovo PRTPL, successivamente approvato con il decreto del Presidente della Regione n. 80, del 15 aprile 2013.

L'adozione del nuovo Piano si configurava come il primo atto di un processo volto a definire un nuovo assetto per il trasporto pubblico regionale.

Di fatto dalla relazione politico programmatica dell'esercizio 2012 si evince che il compito dell'Amministrazione regionale, una volta approvato il nuovo Piano regionale del Trasporto Pubblico Locale, sarebbe stato quello di predisporre i bandi di gara per l'affidamento dei servizi regionali su gomma e su ferro, a far data dal 1° gennaio 2015. Ciò era anche preordinato a favorire un'integrazione tra le due modalità sopra indicate (servizio su gomma e su ferro), anche tramite l'individuazione di un unico soggetto gestore dei servizi della gomma all'epoca esercitati da quattro aziende, una per ogni Provincia.

Attraverso questo strumento l'Amministrazione regionale per la prima volta pianificava, programmava e gestiva l'intero sistema della mobilità pubblica di interesse regionale, ridisegnando l'offerta complessiva del trasporto pubblico locale. Il piano, superando la logica delle Unità di Gestione, configurava il trasporto pubblico regionale e locale come un unico bacino territoriale, perseguendo la specializzazione funzionale dei servizi e l'integrazione tra servizi diversi per modalità (bus, treno, mezzo di navigazione) o per tipologia (treno regionale/regionale veloce, corsa automobilistica urbana/extraurbana, treni afferenti linee diverse e così via).

Al fine di migliorare la qualità e la fruibilità del servizio il Piano prevedeva, conformemente a quanto disposto dalla legge regionale 23/2007:

- la definizione di una offerta integrata, in grado di garantire l'interscambio tra servizi diversi per funzione o modalità di trasporto;
- l'integrazione fisica delle infrastrutture, mediante terminal di interscambio;
- la creazione di un sistema tariffario integrato in grado di consentire l'accesso a servizi diversi per tipologia o modalità di trasporto con un unico titolo di viaggio.

Conclusa la predisposizione del suddetto Piano, propedeutico, come si è visto, all'avvio delle procedure di affidamento del servizio, con DGR n. 26/2014 sono stati delineati gli indirizzi regionali per procedere ai nuovi affidamenti relativi al trasporto pubblico locale, dato anche l'approssimarsi della scadenza della proroga dei contratti. Secondo gli indirizzi forniti dalla Giunta regionale alla Direzione competente, l'affidamento era previsto mediante due distinte gare, una inerente al servizio automobilistico – marittimo e una per il servizio di trasporto ferroviario.

Quanto alla gara per l'affidamento dei servizi automobilistici e marittimi, le caratteristiche fondamentali concernevano la determinazione di un bacino ottimale unico a livello regionale, il criterio di aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa con una percentuale di elementi tecnici e qualitativi pari all'80 - 75 %, un valore a base d'asta stimato per 10 anni in 130 milioni di euro.

Dai documenti predisposti per la gara si ricava che l'importo assegnato quale corrispettivo del contratto era destinato alla parziale copertura dei costi sostenuti nell'impresa, mediante compensazione economica a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico (art. 3 Reg. CE 1370/2007) ed era finanziato con risorse finanziarie regionali, con le tariffe e con alcuni contributi statali.

Con decreto del Direttore centrale n. MOB/4360/TPL, del 22 ottobre 2014, veniva, quindi, indetta la gara mediante procedura aperta per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri automobilistici urbani ed extraurbani comprensivi dei servizi tramviari e dei servizi marittimi. L'affidamento di questi servizi sarebbe avvenuto per un periodo di dieci anni con possibilità di proroga alla scadenza per ulteriori cinque anni.

Come anticipato, altra correlata attività svolta dalla Regione in esplicitazione delle competenze regionali previste dalla l.r. 23/2007 ha riguardato la definizione del sistema tariffario del trasporto pubblico, che l'articolo 6 della l.r. n. 23/2007 (Integrazione modale e tariffaria) indicava quale obiettivo da perseguire, prevedendo accanto all'integrazione modale, l'integrazione tariffaria, tesa a consentire l'utilizzo da parte degli utenti di modalità e tipologie di servizio diverse con un unico titolo di viaggio.

Dal nuovo PRTPPL emerge, infatti, che l'incremento perseguito nei livelli di efficienza del servizio presupponeva che l'integrazione tra i diversi livelli di rete dovesse essere accompagnata dalla tariffazione integrata, la quale tuttavia richiedeva una adeguata

integrazione infrastrutturale, mediante la realizzazione di luoghi di interscambio, e una efficace integrazione modale, con il coordinamento degli orari delle diverse modalità di trasporto.

In tal senso, l'indirizzo di cui alla lettera e), contenuto nella deliberazione giunta n. 313/2011, aveva già previsto come condizione per la proroga dei contratti inerenti il servizio automobilistico e quello marittimo "l'armonizzazione delle tariffe degli autobus a quelle della ferrovia nei percorsi ove sia in vigore la tariffa integrata", disponendo che le aziende concessionarie attivassero, per tutto il periodo di vigenza contrattuale, una armonizzazione delle tariffe degli autobus con quelle della ferrovia, senza ulteriori oneri a carico della Regione e delle Province.

Nel 2012 con delibera di Giunta regionale n. 2227 del 13 dicembre la Regione ha disposto l'adeguamento del sistema tariffario dei servizi di linea di trasporto pubblico (relativo all'esercizio 2013) nella misura del 120% del tasso di inflazione medio annuo ufficiale per l'Indice FOI Capitolo trasporti relativamente al periodo 1° luglio 2011-30 giugno 2012 (pari al 7,1%), incrementando le tariffe di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 2492/2011 dell'8,5%.

Altra importante competenza attribuita ed esercitata dalla Regione nel periodo in esame riguardava il controllo sulle modalità di prestazione dei servizi da parte delle aziende titolari del servizio di TPL.

L'argomento verrà più ampiamente esaminato in prosieguo. In questa sede, in merito all'esercizio della funzione di controllo, ci si limita a rilevare che il legislatore regionale all'articolo 33 della legge regionale 23/2007 ha richiamato l'attenzione principalmente sul monitoraggio della gestione, riguardante le caratteristiche del servizio, le performance economiche e qualitative, le scelte gestionali, la regolarità del servizio e le relative cause di scostamento dai livelli contrattuali.

In merito alle forme di controllo, relativamente al trasporto automobilistico, si ricorda che l'articolo 32 della legge regionale n. 20/1997 aveva introdotto l'obbligo per le aziende concessionarie di dotarsi di un sistema informatico destinato al controllo della gestione e connesso con il sistema sito presso l'Amministrazione regionale e presso le Amministrazioni Provinciali. La legge regionale n. 1/2004 ha finanziato la progettazione e la realizzazione da parte della Regione del sistema informatico suddetto, prevedendo la dotazione, nei mezzi

di trasporto pubblico locale, di strumentazioni AVM (Automatic Vehicle Monitoring), basate su computer di bordo equipaggiati con tecnologie GPS e di comunicazione mobile. Come già ricordato la delibera giuntale n. 313/2011 ha posto tra le condizioni per la proroga quadriennale dei contratti di trasporto pubblico all'epoca vigenti quella relativa all'installazione su ogni mezzo del sistema di controllo di gestione AVM.

5.4 L'attività regionale nel periodo 2014 - 2019 nelle more dell'avvio del nuovo TPL affidato con la gara unica per il bacino regionale.

Nelle more della conclusione delle operazioni di gara, con deliberazione n. 2329, del 5 dicembre 2014, la Giunta Regionale autorizzava la proroga tecnica dei contratti relativi al servizio di trasporto pubblico locale per il periodo di un anno, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) 1370/2007.

Venivano quindi stipulati i seguenti atti:

- contratto rep. 8169 del 10 febbraio 2015 per l'unità di gestione goriziana;
- contratto rep. 5732 del 30 dicembre 2014 per l'unità di gestione pordenonese;
- contratto rep. 9027 del 20 marzo 2015, per l'unità di gestione triestina;
- contratto rep. 36985 del 15 gennaio 2015 per l'unità di gestione udinese.

Tuttavia, la procedura di affidamento del servizio di TPL non giungeva a conclusione né nel 2015, né nel 2016, in quanto, dapprima, la stessa veniva sospesa, con decreto del Direttore centrale n. MOB/13/TPL del 19.1.2015, al fine di rettificarne gli atti in ottemperanza alla sentenza n. 30 del 16.1.2015 del TAR FVG³ e con successivo decreto MOB/280/TPL del 30.1.2015, i termini per la presentazione delle offerte venivano prorogati al 23 marzo 2015.

³ La sentenza faceva seguito al ricorso presentato dalla società Busitalia- Sita nord srl e dalla società Autoguidovie spa. Le società ricorrenti avevano contestato una serie di previsioni della legge speciale, a loro dire, non favorevoli alla massima partecipazione alla gara e costituenti vantaggio per le ditte già operanti nell'ambito del trasporto pubblico regionale. Il tribunale amministrativo in parte accoglieva e in parte rigettava le contestazioni delle aziende concorrenti. La rettifica degli atti di gara interveniva con riguardo ai seguenti aspetti: l'introduzione di un maggiore dettaglio nei costi del personale da acquisire da parte del nuovo affidatario, la diminuzione da 270 a 180 dei giorni di anticipo nell'avvio del servizio, la previsione di una rateazione di due anni per l'acquisto del parco mezzi da parte del nuovo affidatario.

Successivamente, la gara veniva ulteriormente sospesa dal 19 maggio 2015 al 7 gennaio 2016, in relazione alla sentenza di ottemperanza n. 225/2015 del TAR FVG con particolare riferimento all'obbligo di acquisto del materiale rotabile⁴.

Di conseguenza, con deliberazione n. 2502, del 18.12.2015, la Giunta autorizzava le Province a procedere al prolungamento della proroga tecnica dei servizi di trasporto pubblico locale per tutto l'anno 2016⁵.

Peraltro, nel corso dell'esercizio 2016, a seguito della soppressione delle Province, la Regione, subentrava nei rapporti attivi e passivi di queste, e quindi anche nei rapporti contrattuali in essere per la gestione dei servizi di trasporto su gomma e marittimi.

Con decreto del Direttore centrale. n. 5/PMTM, del 7.1.2016, veniva, quindi, riaperta la procedura di gara fissando quale nuovo termine di presentazione delle offerte il giorno 29 febbraio 2016.

Tuttavia, con successivo decreto del Direttore centrale n. 52/PMTM, del 18.1.2016, in accoglimento dell'istanza presentata in data 14.1.2016 dalle società Busitalia - Sita Nord srl e Autoguidovie Spa, tale termine veniva prorogato al 21 marzo 2016.

Alla scadenza del predetto termine la Regione riceveva due offerte formulate, rispettivamente, da parte delle società Busitalia-Sita nord s.r.l. e Autoguidovie s.p.a. e TPL FVG s.c.a.r.l. L'aggiudicazione interveniva ad inizio dell'esercizio 2017 con decreto del Direttore centrale n. 853 del 27.1.2017 a favore di TPL FVG S.c.a.r.l., per un corrispettivo complessivo annuo pari a € 109.308.108,00 (iva esclusa), conseguente al ribasso offerto in sede di gara pari al 7,60%. La stipulazione del contratto, però, veniva nuovamente sospesa a seguito di ulteriori ricorsi.

Conseguentemente, per l'esercizio 2017, la Regione disponeva dapprima la prosecuzione dei contratti di servizio in essere per il periodo 1.1.2017 - 31.8.2017 (DGR. 2452 del

⁴ A conclusione del secondo grado del giudizio, il Consiglio di Stato con le sentenze n. 5180 e 5181 del 12.11.2015 confermava la sentenza del TAR FVG n. 225/2015, con la quale veniva stabilita l'introduzione della facoltà di acquisto dei bus al posto dell'obbligo di acquisto degli stessi da parte del soggetto che si sarebbe aggiudicato la gara, e confermava la piena legittimità di tutte le altre scelte operate dall'Amministrazione regionale in ordine alla gara.

⁵ Per l'esercizio in parola, venivano approvati i contratti di proroga di seguito riportati:

rep. n. 37009 del 15.01.2016 per l'unità di gestione udinese,
rep. n. 9032 del 02.03.2016 per l'unità di gestione triestina,
rep. n. 5763 del 05.01.2016 per l'unità di gestione pordenonese,
rep. n.8230 del 25.02.2016 per l'unità di gestione goriziana.

16.12.2016) e, successivamente, la prosecuzione per il periodo 1.9.2017-31.12.2017 (DGR. 1525 del 4.8.2017), confermando le clausole contrattuali precedentemente vigenti. I contratti, questa volta stipulati direttamente tra la Regione e le aziende di trasporto, prevedevano la corresponsione di importi uguali a quelli previsti nel 2016, ma determinati proporzionalmente alla frazione di anno considerata nei rispettivi atti ovvero, 8/12 dei corrispettivi stabiliti nel precedente anno per i contratti stipulati per il periodo 1.1.2017-31.8.2017 e 4/12 dei corrispettivi previsti nei contratti 2016 per gli accordi stipulati per il periodo 1.9.2017 - 31.12.2017⁶.

In data 22 dicembre 2017, con DGR n. 2604 veniva disposta ulteriore prosecuzione dei rapporti contrattuali dal 1° gennaio 2018 e fino al 31 dicembre 2018, ad importo e corrispettivo invariato rispetto a quello già riconosciuto per l'anno 2017, confermando tutti i patti e condizioni già indicati nei contratti precedenti, compresi gli obblighi relativi alla sostituzione del materiale rotabile⁷.

⁶ Specificatamente, la prosecuzione del servizio veniva garantita per i primi otto mesi dell'anno dagli accordi contrattuali di seguito indicati:

contratto prot. 148/P stipulato tra la Regione e ATAP Spa, con la corresponsione di un compenso di euro 12.405.276,92 (iva esclusa),

contratto prot. 143/P stipulato tra la Regione e la società Trieste Trasporti spa, con la corresponsione di un compenso di euro 31.702.472,87 (iva esclusa),

contratto prot. 146/P stipulato tra la Regione e la società Azienda Provinciale Trasporti spa, con la corresponsione di un compenso di euro 10.022.533,49 (oltre iva),

contratto rep. 147/P del 23.12.2016 stipulato tra la Regione e la società Autoservizi FVG spa – SAF, con la corresponsione di un compenso di euro 26.264.550,36 (iva esclusa).

Per la seconda parte dell'anno venivano invece stipulati i seguenti atti:

contratto prot. 2017-85-P del 24.8.2017, con Atap spa, che prevedeva la corresponsione di euro 6.202.638,46 (iva esclusa) per l'erogazione del servizio di trasporto nell'unità di gestione pordenonese,

contratto prot. 2017-88-P del 25.8.2017, con Trieste Trasporti spa, che stabiliva la corresponsione di euro 15.674.763,83 (iva esclusa) per l'erogazione del servizio di trasporto nell'unità di gestione triestina,

contratto prot. 2017-87-P del 25.8.2017 con l'Azienda Provinciale Trasporti spa, che prevedeva la corresponsione di euro 4.958.219,31 (oltre iva) per l'erogazione del servizio di trasporto nell'unità di gestione goriziana,

contratto prot. 2017-86-P del 25.8.2017, con la società Autoservizi FVG spa – SAF che prevedeva per l'erogazione del servizio di trasporto nell'unità di gestione udinese, un corrispettivo di euro 13.078.171,81 oltre iva.

⁷ Di conseguenza, venivano stipulati gli accordi di seguito indicati:

contratto prot. 2017-201-P del 27.12.2017 con Atap spa per il servizio di trasporto nell'unità di gestione pordenonese per un importo di euro 18.607.915,38, oltre iva,

contratto prot. 2017-200-P del 27.12.2017 con Trieste Trasporti spa, per il servizio di trasporto pubblico nell'unità di gestione triestina, per un importo di euro 47.377.236,70, oltre iva,

contratto prot. 2017-203-P del 27.12.2017 con Azienda Provinciale Trasporti spa, per il servizio di trasporto pubblico nell'unità di gestione goriziana, per un importo di euro 14.980.752,80 oltre iva,

contratto prot. 2017-202-P del 27.12.2017 con Autoservizi FVG spa – SAF per il servizio di trasporto pubblico nell'unità di gestione udinese, per un importo di euro 39.342.722,18, oltre iva.

Con DGR n. 2452, del 21.12.2018, la Giunta Regionale prendeva atto di un accordo intervenuto con i gestori del servizio di TPL in data 10.12.2018 che aveva previsto tra l'altro, a completa compensazione delle prestazioni contrattuali dei gestori per il 2019, compresa l'indicizzazione, un importo incrementale di corrispettivo rispetto all'anno 2018 pari a complessivi 1.760.000 euro, IVA compresa, e pertanto di un importo complessivo di corrispettivo 2019 pari a euro 134.039.294,88, cui dovevano aggiungersi euro 90.000, derivanti dalla valorizzazione del corrispettivo, da riconoscersi alla società gestrice del servizio nella Provincia di Pordenone, della quota che faceva carico all'ex Provincia di Pordenone per i servizi effettuati sulla linea rossa (Urbano PN) per 90.000 euro annui.

Con lo stesso provvedimento la Giunta regionale dava, quindi, mandato alla competente Direzione centrale regionale di procedere alla stipula degli atti di prosecuzione dei vigenti contratti di servizio con i gestori dei servizi di trasporto pubblico locale con i seguenti contenuti:

- durata del prolungamento contrattuale dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019;
- importo complessivo di corrispettivo 2019 pari a euro 134.129.294,88, IVA compresa, suddiviso come segue tra i quattro contratti aziendali relativi ai servizi prestati nelle ex Province di:
 - Trieste euro 52.758.221,23
 - Udine euro 43.847.320,32
 - Pordenone euro 20.831.046,78
 - Gorizia euro 16.692.706,55;
- conferma degli investimenti contrattualmente previsti compresi quelli relativi al rinnovo del materiale rotabile nonché ulteriori investimenti in apparati di videosorveglianza a bordo finalizzati ad aumentare la sicurezza dei viaggiatori trasportati;
- conferma per tutto il 2019, a valere sul corrispettivo contrattuale 2019, dei seguenti servizi già sviluppati per tutto o in parte nel corso del 2018 e non compresi nel corrispettivo contrattuale previsionale 2018:
 - i servizi di bici più bus (da valutare rispetto all'attrattività)
 - la linea rossa per Pordenone
 - i servizi navetta correlati al programma regionale dei treni con materiale storico

- il rinforzo del servizio urbano di Trieste per le scuole
- il potenziamento delle connessioni con l'aeroporto di Trieste
- i servizi extraurbani "Tempo 5" di Gorizia
- conferma di tutti i patti e le condizioni già previste nei contratti di prosecuzione al 31 dicembre 2018 compresi i servizi sviluppati nel corso del 2018 già inseriti nei programmi di esercizio;
- relativamente al 2019, un incremento tariffario indicizzato per i titoli di corsa semplice una sostanziale conferma dei titoli pluricorsa e salvo limitato affinamento del valore degli abbonamenti.

Nel preambolo della delibera la Giunta regionale confermava un principio presente in tutte le altre deliberazioni che avevano disposto la proroga dei contratti e cioè che in presenza di eventuali condizioni giuridiche per la stipulazione del contratto con il gestore unico affidatario del TPL FVG, la Regione avrebbe potuto recedere anticipatamente dai contratti prorogati, *ad nutum* e senza alcun onere a suo carico.

In esito alla vicenda contenziosa il Consiglio di Stato si è definitivamente pronunciato con sentenza n. 5805/2019, pubblicata il 23.8.2019, consentendo quindi di procedere alla stipulazione del contratto di servizio con l'aggiudicatario per la gestione unica del servizio di trasporto pubblico locale - automobilistico, urbano ed extraurbano nonché marittimo - per il Friuli - Venezia Giulia.

Con DGR n. 1980, del 7.11.2019, nel prendere atto della positiva conclusione della controversia innanzi al giudice amministrativo nei vari gradi di giudizio nonché per revocazione, la Giunta regionale ha disposto la prenotazione di fondi complessivi per 130 milioni annui al fine di procedere all'affidamento dei servizi in parola.

La stipulazione del contratto, rep. n. 9874, interveniva pertanto in data 15.11.2019, con l'aggiudicatario TPL FVG scarl (società consortile che riunisce i soggetti già gestori del servizio di trasporto locale, Autoservizi Fvg spa- SAF, Azienda Provinciale trasporti spa, Atap spa, Trieste Trasporti spa) in qualità di gestore unico per lo svolgimento del nuovo servizio decennale di TPL il cui avvio, sarebbe dovuto intervenire, come concordato tra le parti, a decorrere dal 1° maggio 2020. Nelle more dell'effettivo avvio del servizio unico, la necessaria continuità del servizio di trasporto, per il periodo 1.1.2019 - 30.4.2019 intercorrente tra la data dei contratti in essere e la data di avvio da parte del gestore unico

TL FVG scarl, è stata garantita mediante l'ulteriore prolungamento di tali contratti con i seguenti atti:

- prot. TERINF-CON-2019-95 del 19.12.2019 per l'Udg. Triestina;
- prot. TERINF-CON-2019-96 del 20.12.2019 per l'Udg. Pordenonese;
- prot. TERINF-CON-2019-97 del 20.12.2019 per l'Udg Udinese;
- prot. TERINF-CON-2019-98 del 23.12.2019 per l'Udg Goriziana.

La società TPL FVG Scarl in data 23.4.2020, in ragione del perdurare dello stato di emergenza dovuto al COVID- 19, ha richiesto il differimento del subentro nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale inizialmente pattuito (1° maggio 2020), proponendo di farlo decorrere dal giorno 11 giugno 2019, ovvero la data di avvio dell'orario estivo, al fine di consentire il completamento delle attività propedeutiche all'attivazione del nuovo contratto.

Di conseguenza, la Regione ha provveduto a nuova proroga tecnica dei contratti in scadenza al 30.4.2020 fino al 10.6.2020 ai medesimi patti e condizioni precedentemente stabiliti⁸

⁸ La proroga del servizio è avvenuta:

con decr. 1852 del 30.4.2020 per l'Udg Goriziana, verso il corrispettivo di euro 1.900.485,14 (iva inclusa);

con decr. 1851 del 30.4.2020 per l'Udg. Udinese, verso il corrispettivo di euro 4.992.071,65 (iva inclusa);

con decr. 1850 del 30.4.2020 per l'Udg. Pordenonese, verso il corrispettivo di euro 2.371.640,32 (iva inclusa);

con decr. 1849 del 30.4.2020 per l'Udg. Triestina, verso il corrispettivo di euro 6.006.588,97 (iva inclusa)

6. ANALISI CONTRATTUALE

6.1 Significato delle “proroghe tecniche” succedutesi nel periodo 2011-2020 e riepilogo dei relativi documenti contrattuali.

Nei paragrafi introduttivi di questo referto si è fatto riferimento al succedersi degli eventi e degli atti che hanno determinato nel tempo la prestazione del servizio di TPL automobilistico e marittimo nella Regione Friuli - Venezia Giulia ed è stato evidenziato come, nell’ambito del territorio di ognuna delle quattro Province regionali, esso sia stato fornito per un periodo di circa vent’anni (2000-2020) dagli stessi soggetti poi aggregatisi costituendo la società consortile TPL FVG.

Le aziende erogatrici del servizio, inizialmente individuate in esito a un procedimento concorsuale esperito per l’affidamento di un servizio di trasporto pubblico di durata decennale, hanno in prosieguo di tempo fruito di prolungamenti della vigenza del contratto qualificati, ora come semplice proroga (DGR 313/2011), ora come “proroghe tecniche”, che hanno rinvenuto la loro giustificazione in una pluralità di circostanze che, a più riprese, hanno determinato il protrarsi del rapporto contrattuale per complessivi ulteriori dieci anni. Sono state, infatti, a tale fine ritenute rilevanti dapprima la tempistica necessaria per l’elaborazione del PRTP, inteso quale indispensabile presupposto per l’esperimento di un nuovo procedimento concorsuale finalizzato all’individuazione di un soggetto idoneo a prestare un servizio conforme alle esigenze e ai principi espressi dalla l.r. 23/2007 e recepiti dal Piano. Siffatta proroga, riferita unitariamente al quadriennio 2011 - 2015, è stata prevista in via legislativa dall’art. 5, commi 18, 19 e 20, della l.r. 22/2010, che ha anche individuato nuovi contenuti dei rapporti contrattuali pendenti.

Successivamente ha acquisito rilevanza la tempistica (periodo 2015-2020) resasi necessaria per il completamento del procedimento concorsuale e per il conseguente nuovo affidamento del servizio, in ragione del contenzioso giudiziale instauratosi.

Ciò ha determinato il succedersi di diverse proroghe, che hanno rinvenuto la loro fonte negli atti amministrativi che si sono succeduti negli anni, nell’ambito di uno scenario di accesa conflittualità giudiziale e conseguente seria incertezza sull’esito finale e sull’individuazione

del momento in cui la nuova gestione unitaria del TPL automobilistico e marittimo avrebbe potuto avviarsi.

Tali proroghe sono sempre state definite come “proroghe tecniche”, mutuando una disciplina prevista del codice dei contratti pubblici (attualmente art. 106, comma 11, del decreto legislativo n. 50/2016) e in relazione alle disposizioni di cui all’art. 1, par. 2 e all’art. 5, par. 5, del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio CE 23 ottobre 2007 n. 1370 (a quest’ultimo proposito cfr. DGR n. 2329/2014; con riferimento alle disposizioni dell’art. 4, par. 4, cfr. DGR n. 313/2011 che richiama l’art. 5, comma 19, della l.r. 22/2010). Anche questa seconda serie di proroghe tecniche ha ricevuto un avallo di rango legislativo, in quanto l’art. 38, comma 6 bis, della l.r. 23/2007, aggiunto dall’art. 16, comma 9, della l.r. 18 luglio 2014, n. 13 ha, sostanzialmente replicato la previsione di cui all’art. 5, comma 18, della l.r. 22/2010, stabilendo che “Al fine di assicurare la necessaria continuità nell'erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale, l'Amministrazione regionale, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1370 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto dei passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio - CEE - n. 1191/69 e - CEE - n. 1107/70, autorizza la proroga tecnica dei contratti di cui al comma 1 (in concreto quelli vigenti al 1.1.2001), fino alla data dell'effettivo inizio dei servizi aggiudicati secondo le modalità stabilite dalla presente legge”.

Tutto ciò premesso, pare comunque innegabile che nell’arco del ventennio 2001-2020 l’oggetto del contratto di servizio (recte dei contratti di servizio) di TPL si sia venuto a modificare in alcune parti fondamentali, concernenti non solo la durata del contratto, bensì anche il contenuto delle attività (servizio di TPL) cui le aziende erano tenute e il corrispettivo loro spettante.

Va, comunque, precisato che le variazioni contrattuali che sono intervenute nel corso degli anni erano strettamente funzionali ai motivi per i quali la proroga del contratto era stata concessa, assumendo un significato quasi fisiologico e comunque strumentale al perseguimento dell’interesse pubblico cui la proroga era preordinata. Oltre a ciò, in via più generale, le proroghe tecniche erano motivate dalla finalità di preservare la continuità del servizio.

In questo senso si debbono intendere, ad esempio, gli indirizzi di coordinamento per la stesura dei contratti di proroga del 2011, di cui alla DGR 313/2011, la quale faceva salvi tutti gli originari contenuti contrattuali, purché non in contrasto con gli indirizzi impartiti dalla stessa delibera giuntale.

Tali cogenti indirizzi facevano riferimento, come sopra ricordato, alla fornitura di nuovo materiale rotabile, all'installazione su ogni mezzo del sistema di controllo di gestione AVM, alla realizzazione di infrastrutture anche sperimentali per favorire l'accesso ai mezzi pubblici da parte dei disabili nonché di allestimenti di mezzi per le medesime finalità, alla messa a disposizione di infrastrutture specialistiche private in uso all'operatore a favore del futuro gestore dei servizi di trasporto pubblico locale, alla armonizzazione delle tariffe degli autobus a quelle della ferrovia nei percorsi ove fosse stata in vigore la tariffa integrata, alla graduale applicazione in via sperimentale della libera circolazione di cui all'art. 34, comma 2, lettera a) della l.r. 23/2007, ai fini della quale veniva fissato il numero di tessere da emettere nel primo anno di proroga.

Oltre a ciò, va ricordato che la stessa delibera, al fine di garantire la massima integrazione dei servizi di trasporto pubblico locale di persone nelle more della predisposizione e approvazione del PRTPL di cui alla l.r. 23/2007, poneva ulteriori indirizzi (prefigurati come obbligatori contenuti degli atti di proroga) concernenti sotto diversi profili l'integrazione dei servizi di TPL. Determinava, infine, alcuni elementi fondamentali per la concreta gestione dei rapporti contrattuali, quali le modalità di indicizzazione annuale del corrispettivo, il criterio di calcolo dei servizi resi e della quantificazione chilometrica complessiva a rendiconto, anche con disposizioni di dettaglio (esclusione delle compensazioni di cui all'art. 17 della l.r. 20/1997).

Analogamente, richiamato l'accordo maturato in data 24 novembre 2014 in una riunione fra la Regione, le Province e le aziende concessionarie, la DGR n. 2329, del 5 dicembre 2014, concernente l'autorizzazione alla proroga tecnica dei servizi di trasporto pubblico locale nelle more della conclusione delle operazioni di gara per l'affidamento dei servizi al nuovo affidatario, ha anch'essa predeterminato il contenuto, integrativo o innovativo, dei contratti di proroga. Siffatta predeterminazione ha riguardato innanzitutto la durata della proroga, quantificata alternativamente in un anno, in un periodo più breve o in un periodo massimo di due anni, in relazione alla tempistica richiesta dallo svolgimento della gara. Ha

riguardato, inoltre, il regime di libera circolazione sui mezzi delle forze dell'ordine, ai sensi dell'art. 34, comma 2. lett. a) e a bis) della l.r. 23/2007, come modificato dall'art. 16, commi 5 e 6, della l.r. 18.7.2014 n. 13, la sostituzione del materiale rotabile in conformità agli indirizzi già impartiti con la predetta delibera 313/2011, il mantenimento dell'indicizzazione del corrispettivo, il trattamento di fine rapporto del personale delle aziende concessionarie in relazione agli obblighi posti a carico del nuovo affidatario del servizio e infine il regime di anticipazione del corrispettivo per il servizio di TPL per l'anno 2015.

Nello stesso senso depongono anche altre delibere giuntali con cui sono state disposte le ulteriori proroghe, le quali fanno riferimento a quanto previamente e conformemente concordato in riunioni tra le parti.

Tra queste, degna di particolare nota è la DGR n. 2452, del 21 dicembre 2018, avente ad oggetto il prolungamento dei rapporti contrattuali a tutto il 31.12.2019. Nel diverso scenario in cui la Regione, a seguito del subentro nei rapporti giuridici che facevano capo alle disciolte Province, era parte dei contratti di servizio, la delibera suddetta, prendendo atto di un accordo con i gestori del servizio di TPL intervenuto in data 10.12.2018, dava mandato alla competente Direzione centrale regionale di stipulare gli atti di proroga aventi contenuti concordati nella sede di cui sopra. Veniva in tal modo formalizzata l'inclusione nei preesistenti contratti dei seguenti servizi già attivati nel corso del 2018 e non compresi nel corrispettivo contrattuale di quell'anno: servizi bici più bus; servizi navetta correlati al programma regionale dei treni con materiale storico; il rinforzo del servizio urbano di Trieste per le scuole; il potenziamento delle connessioni con l'aeroporto di Trieste servizi extra urbani tempo 5 di Gorizia. Erano inoltre previsti un incremento tariffario indicizzato per i titoli di corsa semplice, una sostanziale conferma dei titoli pluricorsa e, salvo un limitato affinamento, del valore degli abbonamenti.

La delibera prevedeva soprattutto, a completa compensazione delle prestazioni contrattuali dei gestori del trasporto pubblico locale per l'intero 2019, compresa l'indicizzazione, un importo incrementale del corrispettivo rispetto all'anno 2018 di euro 1.760.000 iva compresa nonché di ulteriori 90.000 euro a favore dell'azienda esercente il servizio nella Provincia di Pordenone, quale corrispettivo per i servizi effettuati per la linea rossa urbana di Pordenone,

in precedenza interessati da una quota di finanziamento a carico dell'ex Provincia di Pordenone.

In conclusione pare del tutto limitativo qualificare come mere "proroghe tecniche" gli atti contrattuali con i quali è stata prolungata nel tempo l'efficacia degli originari contratti di servizio, perché nella realtà dei fatti le prestazioni a carico delle aziende concessionarie e delle Amministrazioni si sono significativamente evolute negli anni di pari passo con l'evoluzione degli interessi via via ritenuti meritevoli di tutela dalla normativa di disciplina del TPL e recepiti dagli atti programmatori della Regione.

È risultata, pertanto, sostanzialmente disattesa la disposizione di cui al primo comma dell'art. 38 della l.r. 23/2007 secondo cui: "I contratti di servizio stipulati dagli Enti locali con i gestori dei servizi di trasporto pubblico locale, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, restano disciplinati dalla normativa regionale previgente in materia di trasporto pubblico locale".

Con riferimento a questo dinamico regime contrattuale, il seguente quadro sinottico riepiloga, per ognuna delle quattro unità di gestione Provinciale, la successione dei rapporti contrattuali nell'arco del suddetto ventennio, specificandone la fonte che ne ha giustificato l'esistenza.

Va precisato che non vengono riportati gli estremi di altri atti contrattuali di significato integrativo e interpretativo dell'accordo originario, conclusi tra le Amministrazioni Provinciali e le aziende gestrici del servizio nel corso del decennio 2001 - 2010.

Tabella 5 – Atti contrattuali di disciplina del TPL automobilistico e marittimo nel periodo 2001-2020

| unità di gestione | numero e data del contratto | periodo di efficacia | fonte del contratto o della proroga dell'efficacia del contratto |
|-------------------|---|----------------------|--|
| Trieste | n. 7841 dd. 23.12.2000 integrato con n. 7978 del 25.10.2001 (marittimo) | 1.1.2001-31.12.2010 | Accordo originario in esito a procedimento concorsuale DGR 2686 del 27 agosto 1999 di approvazione dello schema tipo del contratto di servizio |
| Udine | n. 35263 dd.11.12.2000 integrato con n. 35311 del 24.10.2001 (marittimo) | | |
| Pordenone | n. 4254 dd. 11.12.2000 | | |
| Gorizia | n. 6850 dd. 1°.12.2000 integrato con n.6935 del 29 ottobre 2001 (marittimo) | | |
| Trieste | n. 8977 dd.5.4.2011 | 1.1.2011-31.12.2014 | proroga dovuta alla pendenza delle attività necessarie all'approvazione del Piano Regionale del Trasporto Pubblico Locale. Articolo 5, c.18, 19 e 20 l.r. 22/2010 DGR 313/2011 |
| Udine | n. 36681 dd. 5.4.2011 | | |
| Pordenone | n.5461 dd. 4.4.2011 | | |
| Gorizia | n. 7920 dd.31.3.2011 | | |
| Trieste | n. 9027 dd.19.3.2015 | 1.1.2015-31.12.2015 | Proroga tecnica prevista da art.38, c.6 bis l.r.23/2007 introdotto da art. 16, c.9, l.r. 13/2014 nella pendenza della procedura concorsuale per l'affidamento del servizio unificato DGR 2329/2014 |
| Udine | n.36985 dd.15.1.2015 | | |
| Pordenone | n. 5732 dd.30.12.2014 | | |
| Gorizia | n.8169 dd.10.2.20 | | |
| Trieste | n.9032 dd. 2.3.2016 | 1.1.2016-31.12.2016 | DGR n. 2502 del 18.12.2015 di prolungamento della proroga tecnica |
| Udine | n.37009 dd.15.1.2016 | | |
| Pordenone | n.5763 dd. 5.1.2016 | | |
| Gorizia | n. 8230 dd. 25.3.2016 | | |
| Trieste | n.88 P dd.25.8.2017 143 P dd. 22.12.2016 | 1.1.2017-31.12.2017 | DGR 2452 del 16.12.2016 e DGR 1525 del 4.8.2017 di prolungamento della proroga tecnica |
| Udine | n. 147P dd. 23.12.2016 86 P dd.25.8.2017 | | |
| Pordenone | n.148 P dd. 22.12.2016 n.85P dd.24.8.2017 | | |
| Gorizia | n.146 P dd 22.12.2016 n.87 P dd.25.8.2017 | | |
| Trieste | 200 P dd. 27.12.2017 | 1.1.2018-31.12.2018 | DGR 2604 del 22.12.2017 di prolungamento della proroga tecnica |
| Udine | 202-P del 27.12.2017 | | |
| Pordenone | 201-P dd. 27.12.2017 | | |
| Gorizia | 203-P dd. 27.12.2017 | | |
| Trieste | n.238 dd 28.12.2018 | 1.1.2019-31.12.2019 | DGR 2452 del 21.12.2018 di prolungamento della proroga tecnica |
| Udine | n. 237 dd. 27.12.2018 | | |
| Pordenone | n. 239 dd. 24.12.2018 | | |
| Gorizia | n. 236 dd. 27.12.2018 | | |
| Trieste | n. 2019-95 dd. 19.12.2019. | 1.1.2020-30.4.2020 | DGR 2150 del 12 dicembre 2019 di prolungamento della proroga tecnica |
| Udine | n. 2019-97 dd. 20.12.2019 | | |
| Pordenone | n. 2019-96 dd 20.12.2019 | | |
| Gorizia | n.2019-98 del 23.12.2019 | | |
| Trieste | 30.4.2020 | 1.5.2020-10.6.2020 | Decreti dirigenziali nn. 1849, 1850, 1851 e 1852 del 30.4.2020. |
| Udine | 30.4.2020 | | |
| Pordenone | 30.4.2020 | | |
| Gorizia | 30.4.2020 | | |

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

6.2 Le comparazioni dei testi contrattuali oggetto dell'analisi.

Nel quadro generale dell'attività regionale sopra descritto, l'analisi contrattuale, partendo dal raffronto tra la previgente disciplina contrattuale e quella conseguente alla gara che ha condotto al servizio regionale unificato, verifica sotto il profilo teorico l'idoneità del nuovo testo contrattuale a perseguire gli obiettivi previsti dal Piano Regionale del Trasporto Pubblico Locale, con la riserva di una successiva verifica sulla effettività di tale idoneità a mezzo di un controllo sulle caratteristiche del servizio in concreto esercitato.

In termini generali dalla disamina dell'attività contrattuale inerente la gestione del trasporto pubblico locale può rilevarsi che la fase seguente al primo riassetto dei servizi con la l.r. 20/1997 e la successiva disciplina organica introdotta con la l.r. 23/2007, attuativa delle funzioni trasferite alla Regione Friuli - Venezia Giulia, non rappresentano due momenti organizzativi contrapposti in quanto legati a due visioni differenti della mobilità regionale. Piuttosto è dato cogliere l'esistenza di un percorso evolutivo e di un processo di costruzione nel tempo a partire da un nucleo di finalità e obiettivi comuni.

Alla luce di quanto sopra richiamato in ordine agli eventi succedutisi nel corso del ventennio 2000 - 2020 e alle proroghe intervenute, si può, infatti, osservare che il raffronto tra i contratti previgenti, elaborati in conformità allo schema contrattuale approvato con delibera della Giunta regionale n. 2686 del 27 agosto 1999 e il nuovo contratto stipulato a seguito del procedimento concorsuale (contratto rep. n. 9874 del 15 novembre 2019) non evidenzia, infatti, l'esistenza di ambienti, logiche e finalità diametralmente opposte quanto piuttosto due differenti stadi di un unico processo iniziato nel 1999 e sviluppatosi nel corso del ventennio successivo.

Certamente, il fondamentale elemento di distinzione tra i due regimi contrattuali rimane l'unitarietà, a livello regionale, della gestione che caratterizza il nuovo contratto. Nondimeno, il servizio regionale organizzato e gestito su un bacino territoriale unico rappresenta l'attuale esito di un percorso che si è snodato nel corso di una pluralità di anni e che è stato frenato dalla complessa vicenda contenziosa e dal connesso susseguirsi di atti di proroga dei contratti in essere fino a quando non sia stato definitivamente possibile addivenire al contratto di servizio con il gestore unico; tanto che l'inizio operativo del

sistema unico regionale è intervenuto a distanza di un ventennio dal primo Piano del trasporto pubblico locale.

Per il resto e indipendente dal *nomen iuris*⁹ utilizzato per definire il contratto di servizio (il contratto del 1999, in sintonia con quanto prevedeva la l.r. 20/1997, qualificava l'affidamento del servizio quale "concessione" mentre la disciplina attuale lo qualifica come appalto di servizi), il succedersi delle proroghe intercorse nel corso del ventennio ha determinato un progressivo adeguamento dei contratti previgenti alla ratio e alle finalità dei nuovi documenti contrattuali. È stato, infatti, sopra evidenziato come gli indirizzi medio tempore impartiti dall'Amministrazione regionale ai fini delle varie proroghe tecniche che sono state concesse fossero in realtà prescrizioni contrattuali che trovavano fondamento nei principi della l.r. 23/2007 e che pertanto esercitavano un effetto anticipatorio o comunque funzionale ai futuri adempimenti richiesti dal nuovo contratto di servizio.

Volendo operare un primo confronto con riferimento ai contenuti dei contratti di servizio che costituiscono i due modelli con si è configurato l'assetto organizzativo del servizio pubblico (il contratto tipo approvato in occasione della prima procedura di gara bandita a seguito dell'adozione del primo Piano del trasporto pubblico locale con DGR n. 377/1998 e conclusasi con i contratti stipulati dalle Province con le singole unità di gestione nel 2000 e il contratto di servizio sottoscritto nel 2019 e conforme a quanto previsto nei documenti della gara avviata con decreto n. MOB/4360/TPL del 12.10.2014) emerge che gli stessi si contraddistinguono per degli elementi sostanzialmente comuni con qualche differenza e una articolazione di maggior dettaglio nella regolamentazione del contratto di servizio per il TPL unico regionale.

Nel delineare gli elementi principali si può osservare:

- quanto all'oggetto, entrambi i contratti riguardano lo svolgimento dei servizi automobilistici di trasporto pubblico di persone urbani, compresi tramviari, ed

⁹ La LR n. 20/1997 qualificava i contratti di servizio come contratti di concessione mentre la gara per l'affidamento della gestione per il bacino unico regionale è avvenuta con procedura di appalto di servizi. Tuttavia, la diversa qualificazione non appare rilevante tenuto conto dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha interessato i contratti di concessione successivamente alle direttive europee del 2004 e la loro configurazione; per cui i risalenti contratti di concessione erano spesso assimilabili ad appalti di servizi.

extraurbani e dei servizi marittimi in conformità alle previsioni dei documenti di gara nonché in particolare a quelle del Piano di trasporto temporalmente vigente, con la peculiarità introdotta nel nuovo contratto di servizio di disporre che il gestore unico svolga il servizio in affidamento secondo un piano di esercizio annuale descrittivo dello stesso;

- sempre in relazione alle prestazioni dedotte nel contratto, entrambi i testi negoziali consentono una certa flessibilità nell'organizzazione dei servizi. Il contratto di concessione del 1999 prevedeva, infatti, la facoltà di apportare variazioni all'organizzazione dei servizi per esigenze di interesse pubblico e a parità di costo e purché compatibili con il piano del trasporto. Eventuali variazioni aggiuntive e integrative dei servizi potevano essere effettuate su richiesta della Provincia entro il limite del 10% del corrispettivo pattuito e negli stessi limiti la Provincia poteva autorizzare riduzioni di linee e corse e/o modifiche di orari che comportavano riduzioni di costo. Il contratto per la gestione unica del TPL estende la variabilità dei servizi fino al 20% ancorandola, tuttavia, a fattispecie più dettagliate atteso che le eventuali modifiche, ferma restandone la compatibilità con le finalità previste dal legislatore regionale e con il piano del trasporto pubblico locale, sono attuate in esito all'attività di monitoraggio, per ragioni connesse alla disponibilità di bilancio, ad esigenze di pubblica utilità nonché per variazioni nell'assetto della circolazione o per l'entrata in esercizio di nuove infrastrutture di trasporto;
- quanto al corrispettivo da pagarsi da parte dell'amministrazione – le province prima la Regione ora – e il cui importo compensa tutte le prestazioni del gestore necessarie all'esecuzione del servizio in affidamento, le modalità di erogazione si presentano in parte differenti. Si è già ricordato sopra che i corrispettivi spettanti ai gestori delle unità di gestione provinciali avveniva mediante un acconto preventivo pari al 90% dell'ammontare del corrispettivo annuo con un a saldo consuntivo nell'importo determinato in conformità a quanto previsto dai contratti e in proporzione all'effettivo assolvimento dello stesso; pagamenti che avvenivano dal ricevimento dei fondi regionali. Diversamente, secondo il nuovo contratto con l'affidatario unico il corrispettivo è erogato in tre rate del 30% e un saldo pari al 10%. Si nota, oltre ad una semplificazione dei passaggi tra soggetti pubblici, una distribuzione nel tempo dei

versamenti più funzionale rispetto sia al governo delle risorse economiche che dell'esposizione finanziaria, ma che potrebbe agevolare un più puntuale monitoraggio sul servizio. Si ricorda, al riguardo, la citata maggior flessibilità del contratto con la facoltà di addivenire a modificazioni nell'espletamento dei servizi e, più in generale, ad una implementazione per gradi del nuovo sistema del trasporto pubblico locale.

Restando in tema di corrispettivo, data la lunga durata del rapporto contrattuale, è previsto che il medesimo possa essere soggetto a variazioni, sia per l'indicizzazione annuale, sia in ragione dei servizi sviluppati. Per quanto concerne le variazioni negli oneri finanziari emerge una significativa differenza tra i due testi contrattuali. Mentre il primo contratto di concessione si limita brevemente a disporre, all'art. 4, che l'importo contrattuale sarà annualmente aggiornato al 95% del tasso medio annuo ufficiale di inflazione per il settore dei trasporti (ISTAT) con riferimento all'anno precedente, per il contratto di servizio stipulato nel 2019 l'indicizzazione trova la sua disciplina nel capitolato descrittivo e prestazionale allegato al bando di gara del 2014. In particolare, l'art. 4 del capitolato prestazionale e descrittivo dispone sempre l'indicizzazione al 95% del tasso medio annuo ufficiale di inflazione per il settore dei trasporti ma aggiungendo che la rivalutazione non possa, all'esito dell'applicazione della descritta metodologia di calcolo, superare il 3% annuo del corrispettivo e ciò nella prospettiva di porre un tetto all'aggiornamento degli importi nell'evenienza di andamenti incrementali degli indici ISTAT.

Tra le obbligazioni a carico dell'affidatario del servizio di TPL rimane, come elemento basilare, il rispetto dell'applicazione delle tariffe e delle agevolazioni approvate dalla Giunta regionale; tariffe da aggiornarsi annualmente in misura del tasso di inflazione (120% del tasso medio annuo di inflazione del settore dei trasporti) con la previsione recata all'art. 9 del capitolato descrittivo e prestazionale allegato al bando di gara del 2014 della fissazione di un tetto limite agli adeguamenti annuali pari al 4%.

Un discorso a parte va, invece, dedicato alle obbligazioni a carico dell'affidatario relativamente ai requisiti concernenti l'utilizzo e la messa a disposizione di risorse strumentali, tecniche e umane per l'esercizio del servizio pubblico di trasporto. Stando all'art. 10 dello schema tipo di contratto approvato con la DGR n. 2686/1999 le prescrizioni al riguardo non erano molto articolate prevedendo:

- per il personale, che debba essere assicurata la presenza di personale qualificato e in numero adeguato in coerenza agli obiettivi del piano regionale e tenuto conto delle norme vigenti in materia di orario di lavoro e della contrattazione collettiva di settore;
- per il materiale rotabile, l'obbligo per il concessionario del servizio di impiegare un parco mezzi di età media non superiore ai 12 anni e quella massima ai 25 anni con correlativo obbligo di rinnovo dei mezzi non idonei.

Il contratto di servizio per la gestione unica regionale del trasporto pubblico locale presenta prescrizioni più articolate e specifiche nella descrizione degli impegni da assumersi da parte dell'affidatario, nella sua qualità di datore di lavoro, nei confronti del proprio personale. Si richiama, tra le diverse previsioni, la presenza di personale in numero e con qualifiche adeguate e idoneo alla mansione, l'applicazione del contratto collettivo di settore e dei relativi rinnovi, la corresponsione di ogni onere amministrativo, retributivo e previdenziale e in materia di sicurezza, il rispetto delle relazioni sindacali nonché il rispetto di regole comportamentali verso l'utenza.

Anche le previsioni contrattuali riferite al parco mezzi si caratterizza per una maggior attenzione di dettaglio relativamente alle obbligazioni in capo al gestore unico in linea con le disposizioni in materia ambientale e con rinvio alle prescrizioni contenute nel capitolato descrittivo e prestazionale già citato. Volendo, in questa sede, ricordarne alcune prescrizioni tralasciando le meno rilevanti quali la colorazione dei mezzi, il logo, la visibilità dell'indicazione del numero e della linea, si può richiamare l'obbligo dell'affidatario nel periodo di vigenza contrattuale:

- di impiegare un parco mezzi di età media non superiore ai 7,5 anni e quella massima ai 15 anni e comunque di mezzi corrispondenti ai miglior standard previsto dalla normativa vigente e idonei a garantire un servizio conforme alla *lex specialis* di gara con obbligo di sostituzione dei veicoli e, in particolare, la dotazione indispensabile del sistema AVM;
- di mettere in esercizio gli autobus per i quali la Regione ha avviato la procedura di relativa fornitura;

- di garantire l'accessibilità per le persone disabili e a ridotta mobilità mediante la dotazione di idonei mezzi e tecnologie, nonché la mobilità ciclistica anche nel trasporto marittimo.

In buona sostanza, attraverso il (nuovo) bando di gara per l'affidamento del servizio unico del trasporto pubblico emerge la sostanziale esigenza di conservare i livelli qualitativi nel tempo implementati in termini di dotazione dei mezzi anche in forza degli atti di proroga, e tendere verso un loro miglioramento complessivo.

Ciò che contraddistingue il servizio unico regionale di trasporto pubblico locale rispetto al primo avvio del sistema di trasporto pubblico locale riguarda gli aspetti relativi alle infrastrutture strategiche e funzionali all'espletamento del servizio; elemento che non ha interessato la prima tornata contrattuale.

Vi si richiede, infatti, che l'affidatario del servizio unico regionale sia obbligato a mantenere e/o acquisire a titolo di proprietà le infrastrutture individuate negli atti di gara come strumentali e strategiche, ivi compresa l'acquisizione della disponibilità della trenovia Trieste - Opicina oltre a tutti gli ulteriori beni funzionali necessari allo svolgimento del servizio e delle attività connesse. La stessa formulazione dell'offerta doveva avvenire tenendo conto anche dei costi e oneri derivanti dalla disponibilità e gestione dei beni essenziali e funzionali allo svolgimento del servizio oggetto dell'affidamento.

Da una disamina complessiva della disciplina regolatoria del servizio emerge, per quanto riguarda gli elementi di cui sopra riguardanti gli investimenti strutturali (infrastrutture - parco rotabile), che gli stessi ripropongono una serie di iniziative ed investimenti cui era stata subordinata la (prima) proroga quadriennale dei contratti in essere con le unità di gestione intervenuta in applicazione a quanto disposto dalla legge regionale n. 22 del 29 dicembre 2010 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione) all'art. 5, comma 18 e ss. Tali condizioni, come specificate negli indirizzi formulati con la DGR n. 313, del 25.2.2011, di cui si è già precedentemente accennato, riguardavano infatti:

- la fornitura di materiale rotabile: la DGR 313/2011 specificava che le aziende concessionarie del servizio di trasporto pubblico nelle unità di gestione Udinese, Pordenonese e Goriziana avrebbero dovuto provvedere al rinnovo del materiale rotabile in quantità tale da garantire, per tutta la durata della proroga, un'età media

non superiore a 7.5 anni ed un'età massima non superiore a 15 anni. Per l'azienda concessionaria del servizio nell'unità di gestione triestina veniva, invece, richiesto lo specifico rinnovo del materiale rotabile per n. 33 unità. Il nuovo materiale rotabile doveva poi rispettare lo standard Euro 5 o superiore al fine di poter ottenere il miglior risultato possibile in termini di emissioni;

- l'installazione su ogni mezzo rotabile del sistema di controllo di gestione (AVM): gli indirizzi giuntali stabilivano che tutti i veicoli e natanti utilizzati per i servizi di trasporto pubblico locale avrebbero dovuto essere dotati di sistemi AVL e AVM perfettamente funzionanti e rispondenti alle finalità di cui al regolamento D.P.Reg. n. 379/Pres. dd. 11.11.2004. La tecnologia avrebbe dovuto essere disponibile in tutti i mezzi acquistati successivamente alla proroga e i dati acquisiti da tale tecnologia avrebbero dovuto essere messi a disposizione della Provincia e della Regione al fine dell'alimentazione del programma di controllo di gestione;
- la messa a disposizione delle infrastrutture in uso a favore del futuro gestore dei servizi di trasporto pubblico locale: vi si prevede, sul punto, che la Regione, sentite le Province e le Aziende concessionarie definirà le infrastrutture strategiche che dovranno essere acquisite dal nuovo gestore, previa definizione del prezzo, e contestuale loro inserimento nel bando di gara. Le Aziende concessionarie dovranno altresì rendere disponibili, a favore del futuro gestore dei servizi di trasporto pubblico locale, tutte le altre infrastrutture specialistiche private utilizzate per lo svolgimento dei servizi di TPL, inserite in specifico elenco;
- la realizzazione di infrastrutture, anche sperimentali, per favorire l'accesso ai mezzi pubblici da parte dei disabili, nonché allestimenti di mezzi per le medesime finalità: la DGR n. 313/2011 prevedeva che nell'ambito di vigenza della proroga le aziende concessionarie realizzassero, a titolo sperimentale, interventi sul sistema delle fermate ed allestimenti a bordo degli autobus, per favorire l'accesso ai mezzi pubblici da parte dei disabili. Tali interventi, comprensivi di apparecchiature in grado di consentire l'accesso al sistema del trasporto pubblico locale anche da parte di ipovedenti e ciechi assoluti, riguardavano il completo attrezzaggio di almeno una linea urbana (mezzi e fermate);

- l'armonizzazione delle tariffe degli autobus a quelle della ferrovia nei percorsi ove sia in vigore la tariffa integrata: il provvedimento di indirizzo stabiliva che nei percorsi in cui era in vigore la tariffa integrata autobus/treno, le aziende concessionarie avrebbero dovuto attivare, per tutto il periodo di vigenza contrattuale, una armonizzazione delle tariffe degli autobus con quelle della ferrovia, senza ulteriori oneri a carico della Regione e delle Province.

Con riferimento all'ultimo punto il capitolato descrittivo e prestazionale allegato alla procedura di gara bandita nel 2014 evidenzia, all'art. 9, come la presenza di un unico gestore a livello regionale per tutti i servizi automobilistici, tramviari e marittimi offra l'opportunità di ridefinire i titoli di viaggio al fine di rafforzare l'integrazione anche tra il sistema ferro-gomma.

Altri aspetti comuni e di continuità nella disciplina dei contratti si ravvisano:

- nell'obbligo a carico dell'azienda erogatrice dei servizi di fornire agli organi preposti alla vigilanza e al controllo tutte le informazioni di carattere tecnico, gestionale e finanziario relative ai servizi esercitati, nonché l'obbligo di dotarsi di un direttore o responsabile tecnico dell'esercizio che risponda del regolare svolgimento del servizio e della sicurezza del relativo esercizio;
- nel versamento, da parte dell'azienda di trasporto, di un compenso chilometrico sulla base delle percorrenze annue, a titolo di rimborso per le spese di sorveglianza sulla regolarità dei servizi (quantificato in lire 0.70 per chilometro nel 1999 e in 0,15 euro per chilometro nel 2019);
- nel sub-affidamento dei servizi per una quota non superiore al 20% del contratto;
- nell'obbligo di manlevare la Regione da ogni pretesa e/o domanda di risarcimento. In proposito, il contratto del 1999, prevedeva l'onere di stipulare una polizza assicurativa per responsabilità civile verso terzi per un minimo di dieci miliardi di lire per ogni autobus.

Quanto sopra conferma che dal raffronto del contenuto del bando di gara per l'affidamento del servizio unico del trasporto locale regionale, poi formalizzate nel testo negoziale sottoscritto con l'aggiudicatario, e gli atti che si sono susseguiti dalla scadenza della prima concessione, il servizio unico regionale rappresenta un approdo finale che comprende e recepisce diversi elementi già introdotti e definiti nel corso del periodo transitorio che ha

visto l'intervento di una prima proroga contrattuale di quattro anni e successive proroghe tecniche via via rinnovate.

Anche il compenso spettante all'azienda di trasporto evidenzia un ulteriore legame tra i contratti stipulati nel 2000 e nel 2019. Infatti, come si evince dalla lettura della tabella recata dalla DGR n. 26/2014, il valore monetario dell'affidamento del servizio di TPL unico regionale, pari a 130.000.000, posto a base d'asta della procedura ad evidenza pubblica bandita nel 2014 è stato determinato prendendo a riferimento l'importo erogato a favore alle aziende gestori delle Unità di gestione tramite le Province nell'anno 2013; importo corrispondente all'impegno finanziario complessivo comprensivo delle indicizzazioni annuali operate fino ad allora sul corrispettivo determinato in sede di predisposizione del PRTPL del 1998.

Importante filo conduttore che sostanzialmente lega i contratti di concessione con le precedenti unità di gestione in conformità allo schema tipo approvato con la DGR n. 2686, del 27.8.1999, e il contratto di servizio sottoscritto all'esito dell'aggiudicazione al gestore unico del bacino regionale può essere ravvisato anche nelle stesse finalità comuni che caratterizzano i due Piani regionali del trasporto locale che a loro volta si raccordano con le finalità espresse dal legislatore regionale e sono stati alimentati dai principi fondamentali espressi dalle due leggi regionali n. 20/1997 e 23/2007 e che di seguito si raffrontano.

Da un lato, la legge n. 20/1997, all'art. 1, evidenziava tra le proprie finalità quelle di:

- garantire il diritto fondamentale dei cittadini alla mobilità assicurando un sistema coordinato ed integrato che realizzi il collegamento ottimale di tutte le parti del territorio;
- concorrere alla salvaguardia ambientale promuovendo il contenimento dei consumi energetici e la riduzione delle cause di inquinamento;
- promuovere un equilibrato sviluppo economico e sociale fondato sulla piena vivibilità delle città;
- favorire, in particolare, l'integrazione dei diversi sistemi di trasporto secondo le finalità dell'intermodalità, rispetto ai quali il mezzo collettivo assume un ruolo determinante;
- perseguire la razionalizzazione e l'efficacia della spesa, in conformità con la normativa comunitaria.

Dall'altro lato, la legge n. 23/2007, a dieci anni di distanza, all'art. 4 individua, come finalità delle azioni regionali in materia di riordino del trasporto pubblico regionale e locale, cinque obiettivi non dissimili da quelli sopra ricordati, i quali, a loro volta, costituiranno gli obiettivi fondamentali del nuovo Piano di Trasporto Pubblico Locale e più precisamente:

- garantire il diritto fondamentale dei cittadini alla mobilità assicurando un sistema integrato che realizzi il collegamento ottimale di tutte le parti del territorio, anche attraverso l'abbattimento delle barriere architettoniche;
- attuare l'integrazione modale e, in particolare, l'integrazione del trasporto ferroviario, automobilistico e marittimo attraverso la creazione di nodi di interscambio, l'integrazione degli orari e la realizzazione di un sistema tariffario integrato sulla base di tecnologie innovative;
- concorrere alla salvaguardia ambientale e al contenimento dei consumi energetici attraverso l'incentivazione del trasporto pubblico e l'utilizzo di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale e alimentati con combustibili alternativi;
- promuovere un equilibrato sviluppo economico e sociale del territorio garantendo standard minimi di mobilità sia nelle città che nelle zone a domanda debole;
- perseguire la razionalizzazione e l'efficacia della spesa.

Un sistema integrato e coordinato di trasporto, l'attenzione nei confronti della salvaguardia dell'ambiente, anche come presupposto per la vivibilità delle città, l'intermodalità tra i mezzi e le forme di trasporto oltre, ovviamente, alla razionalizzazione, della spesa per il servizio costituiscono quindi gli obiettivi fondamentali anche della successiva legge regionale n. 23/2007, come tali trasfusi nel Piano regionale di trasporto pubblico locale e nella disciplina dei nuovi contratti.

Nel processo evolutivo verso il Piano del trasporto pubblico approvato nel 2013 emergono, pur nel solco di una continuità di fondo del sistema regionale, nondimeno anche alcune peculiarità come la maggiore attenzione per gli aspetti relativi all'integrazione tra le varie tipologie di trasporto pubblico e ciò anche per effetto dell'acquisizione, a seguito del d.lgs. n. 111/2004, di più ampie competenze in materia di viabilità che hanno affidato alla Regione il governo complessivo del sistema; integrazione che si pone elemento strumentale della stessa scelta di pensare ad un bacino unico territoriale. Altra peculiarità propria dell'organizzazione su un bacino unico regionale, di cui si è già fatto cenno in precedenza,

è la classificazione del sistema di trasporto regionale per diversi livelli funzionali da implementare in modo flessibile anche in relazione all'andamento della situazione contingente e della disponibilità delle risorse, nonché l'espresso riconoscimento della valenza strategica del sistema generale dei trasporti in funzione dello sviluppo economico della Regione.

In conclusione, il raffronto tra le discipline contrattuali avviene in un contesto generale che presenta numerosi aspetti di continuità, favorita dalla coerenza tra i principi fondamentali presenti nella l.r. 20/1997 rispetto a quelli di cui alla l.r. 23/2007 e dalle proroghe succedutesi negli anni, che, ai fini della gestione, hanno prodotto anche un effetto anticipatorio di nuove discipline che sarebbero successivamente sopravvenute per la disciplina dei fenomeni esaminati.

In questo referto la disamina della disciplina contrattuale viene, quindi, più nel dettaglio eseguita in relazione ai cinque obiettivi fondamentali dichiarati dal PRTPL con riferimento alle modalità con cui essi sono stati trasfusi in disposizioni contrattuali e secondo una logica espositiva che li raffronta, ove possibile, con la disciplina contrattuale previgente e con il recepimento del principio nell'ambito del piano regionale del TPL, adottato con DGR n. 2265 del 13.12.2012 e approvato con decreto del Presidente della Regione n. 80 del 15 aprile 2013.

Come anticipato, i cinque fondamentali obiettivi individuati dal piano regionale del trasporto pubblico locale sono:

1. la garanzia del diritto fondamentale dei cittadini alla mobilità per mezzo di un sistema integrato che realizzi il collegamento ottimale di tutte le parti del territorio anche attraverso l'abbattimento delle barriere architettoniche;
2. l'integrazione modale e in particolare l'integrazione del trasporto ferroviario, automobilistico e marittimo attraverso la creazione di nodi di interscambio, di integrazione degli orari e la realizzazione di un sistema tariffario integrato strutturato sulla base di tecnologie innovative;
3. concorrere alla salvaguardia ambientale e al contenimento dei consumi energetici attraverso l'incentivazione del trasporto pubblico e l'utilizzo dei mezzi di trasporto a basso impatto ambientale e alimentati con combustibili alternativi;

4. promuovere un equilibrato sviluppo economico e sociale del territorio garantendo standard minimi di mobilità sia nelle città che nelle zone a domanda debole;
5. perseguire la razionalizzazione e l'efficacia della spesa.

A ciò deve aggiungersi un sesto obiettivo che, con un significato pregnante, che si rinviene anche nel primo dei cinque obiettivi, di cui si dirà tra breve, sintetizza tutti i valori e le utilità che dovrebbero derivare dal nuovo contratto di servizio unificato, venendo a costituire anch'esso un parametro di valutazione per l'odierna disamina.

Giova anche sottolineare che un'ulteriore finalità di carattere generale del PRTPL, costituente caratteristica del nuovo servizio di TPL, consiste nel conferire una maggiore attrattività al sistema del trasporto pubblico locale, al fine di determinare il progressivo trasferimento di quote di mobilità dal mezzo privato a quello pubblico; caratteristica che può essere intesa come la risultante o la sintesi delle varie nuove finalizzazioni del servizio derivanti dal recente affidamento in esito alla gara.

Alla disamina del rapporto tra obiettivi del Piano e contenuti del nuovo contratto di servizio viene premessa la descrizione dell'oggetto fondamentale del servizio stesso e cioè le percorrenze chilometriche previste dal contratto.

6.3 La disciplina del contratto: le percorrenze chilometriche previste.

Si è in precedenza ricordato che i quattro contratti progressi conclusi in esito all'esperimento di una procedura negoziata avevano affidato i servizi di trasporto su gomma relativi alle quattro unità di gestione per una percorrenza chilometrica annua messa a gara (complessivamente per le quattro unità di gestione pari a chilometri 40.596.000). Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa aveva consentito di determinare un valore annuo dell'affidamento complessivo pari a euro 82.851.213,00, grazie ad una percentuale di ribasso medio del corrispettivo posto a base d'asta del 2,75%.

Dalle delibere relative alle proroghe tecniche concesse nell'ultimo periodo si ricava che la spesa complessiva per i servizi TPL nel 2015 e nel 2016 è stata complessivamente (e cioè relativamente a tutte le 4 unità di gestione) di euro 120.308.627,07 al netto dell'IVA ed euro 132.219.100,00 comprensivi di IVA (così DGR 18.12.2015 n. 2502) e che tale importo è stato

mantenuto per il 2017 (DGR 2452 del 16.12.2016 e DGR 4.8.2017 n. 1525) e per il 2018 (DGR 2604 del 22.12.2017) mentre è aumentato a complessivi euro 134.129.294,88, al lordo dell'IVA, nel 2019.

In relazione all'impostazione data dal PRTP, il nuovo contratto stipulato con TPL FVG scarl, in data 15 novembre 2019 ha previsto l'affidamento del trasporto pubblico di passeggeri per 43.366.308 Km/anno (relativi al servizio urbano per 19.639.278 Km/anno, al servizio extraurbano per 23.727.030 Km/anno e ai servizi marittimi per 51.800 Km/anno) distinti in:

- chilometri posti a base di gara pari a 41.587.500, di cui 18.391.500 relativi a servizi urbani e 23.196.000 relativi a servizi extraurbani,
- chilometri relativi a ulteriori servizi pari a 1.778.808 (costituenti offerta migliorativa e miglioramenti ed incrementi inseriti in offerta, relativi a servizi urbani, per 1.247.778 Km/anno e a servizi extraurbani, per a 389.385 Km/anno; servizi flessibili extraurbani per 141.645 Km/anno).

Inoltre, per garantire un'offerta di servizi il più possibile aderente alla domanda, la Regione, a parità di produzione chilometrica e di corrispettivo previsti da contratto si è riservata la possibilità di apportare modifiche ai servizi posti a base di gara nella misura del 100% delle produzioni chilometriche per singola tipologia di servizio (urbano, extraurbano, tranviario e marittimo). La definizione e l'attivazione dei servizi flessibili e transfrontalieri da parte dell'affidatario è stata invece fissata entro 18 mesi dalla sottoscrizione del contratto.

Il prezzo del servizio risultante dalla gara e dichiarato nel contratto ammonta a complessivi euro 109.308.108,00 al netto dell'IVA e a 120.179.459,40 al lordo dell'IVA.

6.4 La disciplina inerente al primo obiettivo: diritto alla mobilità in un sistema integrato di trasporto pubblico.

Il primo dei cinque obiettivi fondamentali previsti dal PRTP costituisce il cardine delle logiche sottese al nuovo contratto e all'unicità a livello regionale del servizio.

Tutta la nuova disciplina contrattuale è in ultima analisi preordinata al perseguimento del predetto obiettivo e ciò emerge sotto diversi profili: l'unicità della gestione, l'uniformazione

della tariffazione, l'unicità dei titoli viaggio per l'intero territorio regionale, l'integrazione degli orari, la natura sistemica delle prestazioni in modo che vengano distribuite sull'intero servizio le diseconomie derivanti dalla prestazione dello stesso in zone disagiate o poco abitate. Tali elementi delimitano sotto il profilo qualitativo il suddetto primo obiettivo e ne specificano il contenuto nell'ambito del nuovo contratto.

Alla stessa strumentale funzione attengono le disposizioni relative alla flessibilità di cui all'art. 5, a mezzo della quale la Regione, nei limiti previsti dal contratto, può chiedere variazioni chilometriche nella prestazione dei servizi. Analoga funzione dispiegano le disposizioni di cui all'art. 6, concernente il diritto della Regione di chiedere variazioni aggiuntive o diminutive dei servizi nei limiti del 20% dell'importo del contratto nonché quelle dell'art. 7 relative all'obbligo dell'affidatario di non interrompere la prestazione dei servizi.

Sotto il profilo ora in esame risultano rilevanti anche l'art. 8, che obbliga l'affidatario ad assicurare la presenza di personale in numero e con qualifica adeguati all'erogazione del servizio e l'art. 12, secondo cui è tenuto a mantenere e/o ad acquisire infrastrutture strategiche e funzionali al servizio.

Un più alto livello di tutela del generale diritto alla mobilità presuppone, inoltre, l'abbattimento delle barriere architettoniche, cui fa espresso riferimento la norma di legge (art. 4 l.r. 23/2007) e il PRTPL.

Il capitolato all'art. 11, punto 9, allo scopo di favorire l'accessibilità al servizio da parte di persone con disabilità, riporta i seguenti obblighi a carico dell'affidatario:

- dotare tutti i mezzi utilizzati per il trasporto urbano di pedane per l'accesso di persone con disabilità e in generale a ridotta mobilità. Le pedane devono consentire un facile utilizzo e manutenzione al fine di assicurare la piena efficienza in esercizio;
- dotare i mezzi per il trasporto extraurbano di attrezzature per il trasporto delle persone con disabilità, secondo le previsioni del PRTPL e dell'offerta di gara, tenuto conto dello stato di attrezzaggio delle infrastrutture di terra. Tutti i nuovi mezzi acquistati per il trasporto extraurbano devono quantomeno essere predisposti per l'inserimento delle attrezzature e degli spazi a bordo per il trasporto di persone con disabilità;

- favorire l'accesso sugli autobus da parte delle persone a ridotta mobilità, assicurando l'utilizzo delle pedane per disabili, in particolare per il trasporto urbano;
- assicurare la piena efficienza delle dotazioni di bordo sui mezzi di proprietà;
- favorire l'accesso sugli autobus da parte di persone con passeggino;
- contribuire con specifiche progettualità al miglioramento dell'accessibilità sui mezzi e alle fermate;
- avere particolare riguardo, nell'acquisto di nuovi mezzi, all'accessibilità ed ergonomia degli spazi e delle dotazioni di bordo;
- installare le attrezzature, su tutti i mezzi nuovi predisposti al completamento delle attrezzature a terra, a partire dalle linee di primo livello;
- dotare i mezzi di trasporto urbano ed extraurbano di dispositivi e tecnologie utili ad assicurare l'accessibilità dei disabili visivi e/o uditivi;
- assicurare la piena accessibilità da parte delle persone con disabilità, secondo quanto previsto dalla legge n. 4/2004 e dal D.M. 20 marzo 2013, alle informazioni dinamiche all'orario, all'acquisto dei titoli di viaggio e alle altre informazioni utili alla pianificazione e gestione del viaggio disponibili on-line;
- assicurare la partecipazione e la piena collaborazione ad incontri con la Consulta regionale dei disabili al fine di valutare periodicamente lo stato di accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture e individuare le necessarie azioni migliorative.

6.5 La disciplina inerente al secondo obiettivo: attuazione dell'integrazione modale e, in particolare, dell'integrazione del trasporto ferroviario, automobilistico e marittimo attraverso la creazione di nodi di interscambio, l'integrazione degli orari e la realizzazione di un sistema tariffario integrato sulla base di tecnologie innovative.

L'integrazione del trasporto ferroviario, automobilistico e marittimo non può prescindere dalla realizzazione di una rete di nodi di interscambio ben strutturati e ubicati in siti

strategici, in corrispondenza dei quali i servizi possano interconnettersi sia spazialmente che temporalmente nella logica della massima integrazione fisico-funzionale del sistema di trasporto pubblico locale.

Di conseguenza, il PRTPL evidenziava la realizzazione di una serie di infrastrutture di interscambio, indicando delle priorità nella loro realizzazione. In primo luogo, si sarebbe dovuto procedere al completamento dei CIMR (Centri di Interscambio Modale Regionale) di primo livello; quindi, si sarebbe dovuto provvedere alla realizzazione delle fermate attrezzate nei Poli scolastici ed ospedalieri e la realizzazione dei CIMR di secondo livello. La realizzazione delle fermate attrezzate e la realizzazione delle fermate semplici veniva programmata entro il 2020.

Al riguardo si è già detto che il contratto rep. 9874 all'art. 12, ha previsto l'obbligo per il soggetto affidatario del servizio, di acquisire o mantenere in buono stato di efficienza le n. 15 infrastrutture, indicate nella seguente tabella, cui va aggiunta la concessione/affitto e la manutenzione ordinaria dell'infrastruttura denominata Trieste - Opicina.

Tabella 6 - Strutture che devono essere mantenute e/o acquisite a titolo di proprietà da TPL FVG, anche tramite le aziende consorziate

| | Provincia | Comune | Indirizzo | Proprietà |
|----|-----------|---------------------|--|-----------------------|
| 1 | Gorizia | Gorizia | Comprensorio di via dei caduti An Nassiryah, via Duca d'Aosta e via Marzia | APT |
| 2 | Pordenone | Claut | Località Pinedo | ATAP |
| 3 | Pordenone | Maniago | Via Violis | ATAP |
| 4 | Pordenone | Pordenone | Via Prasecco | ATAP |
| 5 | Pordenone | Spilimbergo | Via Ponte Roitero | ATAP |
| 6 | Udine | Udine | Via del Partidor | SAF |
| 7 | Udine | Cividale del Friuli | Via Moimacco | SAF |
| 8 | Udine | Comeglians | Loc. Taviela | SAF |
| 9 | Udine | Gemona del Friuli | Via Armentaressa | SAF |
| 10 | Udine | Latisana | Via Trento | SAF |
| 11 | Udine | Lignano Sabbiadoro | Via Pantanel | SAF |
| 12 | Udine | Tarvisio | Camporosso - via Alpi Giulie | SAF |
| 13 | Udine | Tolmezzo | Via Selet | SAF |
| 14 | Gorizia | Monfalcone | Via della Marcelliana | Comune di Monfalcone |
| 15 | Trieste | Trieste | "Comprensorio Broletto" | Comune di Trieste/AMT |

Fonte: contratto Rep. 9874 del 15.11.2019

La tariffazione integrata, finalizzata a consentire l'utilizzo di modalità e tipologie di servizio diverse (treno/bus, extraurbano/urbano) mediante accordi contrattuali tra gestori dei servizi di trasporto pubblico, secondo quanto indicato nel PRTPL, presuppone la realizzazione di adeguati luoghi per l'interscambio (integrazione infrastrutturale), il coordinamento degli orari delle diverse modalità di trasporto (integrazione modale) e l'introduzione di un unico sistema tariffario (titoli e tariffe) valido per tutte le modalità offerte (integrazione tariffaria).

Evidenziando come il nodo cruciale dell'integrazione tariffaria, consista di fatto nel determinare la modalità di ripartizione dei ricavi tra i gestori (il clearing)¹⁰, il piano indicava due fasi di attuazione: nella prima fase, che doveva essere attivata entro il 2013, e quindi nell'ambito dei previgenti affidamenti ai quattro gestori, veniva previsto il passaggio dal

¹⁰ Per la governance del sistema di tariffazione integrata ferro-gomma il PRTPL individua quale modello di riferimento quello negoziale, basato su accordi tra i gestori per la raccolta degli introiti e la gestione del riparto nel quadro delle politiche tariffarie definite dalla Regione.

titolo cartaceo in assenza di integrazione, ad un sistema caratterizzato da titoli integrati su supporto cartaceo, con abbonamenti del tipo a forfait; nella seconda, invece, veniva prevista l'implementazione del sistema di bigliettazione elettronica e l'eventuale passaggio dal titolo a forfait al titolo a consumo con l'attivazione di sconti al crescere dell'uso del servizio pubblico.

Premesso che l'affidamento dei servizi di trasporto automobilistici e marittimi ad un unico concessionario ha di fatto semplificato l'attuazione delle misure previste nel PRPTL, in quanto gli accordi necessari per giungere all'integrazione tariffaria richiedono la partecipazione di un numero minore di soggetti, si riscontra che il contratto rep. 9874, all'art. 14, oltre a stabilire l'obbligo per l'affidatario di dare attuazione al sistema tariffario definito dalla Giunta Regionale con possibilità di proporre titoli di viaggio e tariffe ulteriori rispetto a quelle definite dalla Regione, prevede che la società mantenga i regimi di integrazione tariffaria (gomma - gomma, gomma - ferro, gomma - marittimo) vigenti migliorando e ampliando le forme esistenti di integrazione tariffaria in accordo con la Regione.

L'integrazione tariffaria implica il correlato sviluppo di tipo strutturale dei sistemi di bigliettazione affinché possa esplicare appieno i suoi vantaggi e, in particolare, la bigliettazione di tipo elettronico la quale è soggetta a delle criticità rappresentate, in particolare, dal costo della tecnologia in misura superiore al valore dei titoli di viaggio minori, il non pieno sfruttamento delle tecnologie di pagamento già in utilizzo anche per la permanenza di costi di gestione e distribuzione attraverso i circuiti di pagamento.

Il contratto, conformemente ai progetti del PRPTL prevede, all'art. 13, anche l'obbligo di attivare sistemi di bigliettazione elettronica, in ragione di quanto previsto dal PRPTL o secondo le modalità offerte in sede di gara.

Il Piano, in merito, riporta dei principi per la progettazione della bigliettazione elettronica, ovvero:

- l'impiego di tecnologie a minor rischio e già mature, al fine di garantire un sistema di bigliettazione "robusto";
- la realizzazione di un sistema aperto (ovvero in grado di evolvere insieme ai nuovi standard e prodotti di mercato senza vincoli legati a software in uso), flessibile (ovvero in grado di gestire un insieme di parametri tariffari finalizzati ad alimentare

logiche tariffarie diverse e di gestire una molteplicità di titoli), interoperabile anche su scala extra-regionale,

- possibilità di attivare un sistema di clearing il più possibile oggettivo;
- l'uso di una tecnologia orientata ad integrazioni di servizi e di canali innovativi, web e mobile;
- la compatibilità con la carta regionale dei servizi.

Il capitolato di gara all'art. 9 rimanda alle previsioni del PRTPL, evidenziando come la prima fase descritta in tale strumento di programmazione al fine di conseguire l'integrazione tariffaria (titoli integrati su supporto cartaceo con abbonamenti del tipo a forfait) costituisca il riferimento per l'avvio dei nuovi servizi dopo l'esperimento delle procedure di gara fatte salve le ulteriori azioni necessarie a dare attuazione alle Previsioni di Piano.

6.6. La disciplina inerente al terzo obiettivo: contributo alla salvaguardia ambientale e al contenimento dei consumi energetici attraverso l'incentivazione del trasporto pubblico e l'utilizzo di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale e alimentati con combustibili alternativi.

Il perseguimento dell'obiettivo della salvaguardia ambientale e del contenimento dei consumi energetici attraverso l'incentivazione del trasporto pubblico e l'utilizzo di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale e alimentati con combustibili alternativi è, in primo luogo, strettamente legato all'organizzazione di un servizio efficiente e capillare. Infatti, l'erogazione di un servizio di qualità è la condizione da cui dipende l'aumento della domanda di trasporto pubblico e, di conseguenza, la riduzione del trasporto privato avente un impatto ambientale maggiore.

In secondo luogo, la salvaguardia dell'ambiente e il contenimento dei consumi energetici dipendono dall'impiego di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale anche nell'ambito del servizio pubblico erogato a favore della collettività.

In proposito, il Piano prescrive dei requisiti inerenti all'anzianità dei mezzi in uso per

l'esercizio del servizio dopo il nuovo affidamento. In particolare: i mezzi non devono superare i 15 anni di età e devono avere un'età media di 7,5 anni; all'avvio del servizio non dovranno essere compresi nel parco veicolare dedicato all'ambito urbano mezzi di classe ambientale Euro 2 o inferiore; entro i primi 5 anni di gestione del nuovo servizio non dovranno essere compresi, nel parco veicolare dedicato all'ambito urbano, mezzi di classe ambientale Euro 3 o inferiore; tutti i nuovi mezzi dovranno essere di classe ambientale corrispondente al miglior standard previsto dalla normativa EURO vigente al momento dell'immatricolazione. Al riguardo, il contratto rep. n. 9874/2019 stabilisce che l'affidatario è obbligato a sostituire, entro il termine di un anno dalla sottoscrizione del contratto, gli autobus urbani classificati euro 2, ed entro il termine di cinque anni dalla sottoscrizione del contratto, tutti gli autobus urbani classificati Euro 3 e presenti nel parco mezzi.

Dal capitolato di gara (art. 8) e dal contratto (art. 11) emergono ulteriori obblighi a carico dell'affidatario, quali: la presentazione di un programma annuale afferente le sostituzioni dei mezzi coerente con quanto indicato nel Piano, prima dell'avvio dei servizi; l'individuazione, di concerto con la Regione, delle linee urbane ed extraurbane sulle quali, in determinati orari o periodi dell'anno, è consentito il trasporto di bici a bordo mezzo, con conseguente introduzione delle dotazioni per il trasporto di biciclette (carrelli o portabiciclette) prioritariamente sui servizi automobilistici in connessione con la Rete delle Ciclovie Regionali (ReCiR) e lungo le sue direttrici principali; l'introduzione del trasporto di biciclette anche nel servizio di trasporto marittimo¹¹.

6.7. La disciplina inerente al quarto obiettivo: promozione di un equilibrato sviluppo economico e sociale del territorio garantendo standard minimi di mobilità sia nelle città che nelle zone a domanda debole.

Al fine di promuovere un equilibrato sviluppo economico e sociale del territorio garantendo

¹¹ In particolare, sulle linee Trieste- Grado, Trieste – Muggia e Marano – Lignano deve essere garantito almeno il trasporto di 10 biciclette.

standard minimi di mobilità sia nelle città che nelle zone a domanda debole, il Piano evidenzia la necessità di individuare le aree interessate allo sviluppo di servizi flessibili¹² distribuendoli equamente sul territorio per raggiungere una piena integrazione della comunità regionale. Lo stesso prevede che i servizi flessibili si estendano nelle zone a domanda debole, ovvero nei comuni a domanda debole (comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti) e nei comuni caratterizzati da parziali situazioni di domanda debole (in relazione a porzioni di territorio, qualificazione dell'utenza o orari) nonché su tutto il territorio regionale con riferimento al trasporto di soggetti disabili in ambito extraurbano. I servizi flessibili costituiscono la rete di terzo livello e nella fase iniziale, la loro attivazione, secondo quanto indicato nel Piano, assume carattere sperimentale. Dopo la sperimentazione iniziale, questi potranno essere confermati o meno, con o senza modifiche, ed eventualmente trasformati in servizi di linea.

Il contratto all'art. 13 lett. q) precisa che l'affidatario è tenuto ad attivare entro 18 mesi dalla sottoscrizione del contratto, i servizi flessibili in territorio montano e in altre aree a domanda debole. Per il territorio montano i servizi di linea oggetto di valutazione e successiva trasformazione in servizi flessibili sono prioritariamente quelli definiti dal PRTPL. Per le altre aree del territorio regionale, oltre che dalla trasformazione di servizi di linea a base d'asta, i servizi flessibili possono essere realizzati, anche con il parziale o totale utilizzo delle produzioni oggetto di offerta migliorativa.

Relativamente ai servizi automobilistici transfrontalieri, il Piano evidenzia che nel 2008, dopo interlocuzioni con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono stati qualificati come servizi transfrontalieri attribuiti alla competenza della Regione i servizi automobilistici internazionali tra Italia e Slovenia ed Italia e Austria. Dal Piano risulta un modesto numero di collegamenti automobilistici giornalieri con la Slovenia e l'assenza di collegamenti automobilistici con l'Austria.

Invece, per quanto attiene ai servizi di trasporto marittimo transfrontalieri, dal Piano emerge che l'unico collegamento attivo è costituito dalla linea Trieste - Pirano - Rovigno - Pola.

¹² Secondo quanto riportato nel Piano rientrano nella qualificazione di servizio flessibile, i servizi a chiamata e i servizi caratterizzati da un programma di esercizio predefinito, ma variabile in funzione di specifiche situazioni di contesto, quali la calendarizzazione di attività/servizi di valenza locale.

Lo sviluppo dei servizi di trasporto transfrontalieri, automobilistici e marittimi, viene demandato dal Piano a specifiche progettualità, da attuare anche attraverso lo strumento dei progetti europei, e all'iniziativa delle singole aziende di trasporto nell'ambito dei servizi soggetti ad autorizzazione.

Il contratto all'art. 13 lett. r) stabilisce che TPL FVG scarl è tenuta, anche su richiesta della Regione, in coerenza con le previsioni del PRTPL ed in esito a specifiche progettualità che ne determinino i costi, i risultati attesi ed eventuali oneri, a carico della Regione, ad attivare servizi di trasporto transfrontaliero a partire dalle relazioni Austriaca, Croata e Slovena.

6.8 La disciplina inerente al quinto obiettivo: perseguimento della razionalizzazione e dell'efficacia della spesa.

L'ulteriore obiettivo consistente nella razionalizzazione e nel potenziamento di efficacia della spesa, comporta, da un lato, la necessità di stimare i costi di esercizio dei servizi con l'obiettivo di raggiungere l'equilibrio finanziario, coperto per almeno il 35% dai ricavi derivanti dalle tariffe e, dall'altro, la necessità di stimare il fabbisogno finanziario necessario all'attuazione del PRTPL con individuazione dei criteri di intervento finanziario della Regione, sia in riferimento alle spese di gestione sia in riferimento a quelle di investimento. Il Piano evidenzia il raggiungimento di un buon livello di efficienza per il servizio automobilistico, nonostante il mancato raggiungimento dell'obiettivo del 35% del rapporto proventi del traffico/costi operativi al netto dei costi di infrastruttura.

L'attuazione delle misure previste nel Piano dovrebbe consentire per i servizi marittimi e automobilistici:

- una crescita del 4,2% dell'offerta dei servizi automobilistici e un incremento del 24,8% dei servizi marittimi;
- un leggero incremento del valore dei proventi da traffico grazie all'incremento dell'offerta di servizi di trasporto;
- un incremento dei costi di esercizio dell'1% rispetto al valore iniziale grazie all'incremento dell'efficienza e della produttività della gestione conseguente alle misure introdotte nel Piano.

Il rapporto ricavi del traffico/costi operativi comprensivi di ammortamento del parco e utile e al netto di costi d'infrastruttura è pari al 26%, ovvero al 29% se non viene considerato l'utile d'impresa.

Tuttavia, secondo quanto riportato nel Piano, nel medio e lungo periodo, sarà possibile raggiungere ulteriori incrementi di efficienza ed efficacia dei servizi, fino a raggiungere l'obiettivo del 35% del rapporto proventi da traffico/costi operativi al netto dei costi di infrastruttura.

In relazione a tale obiettivo, il contratto evidenzia la corresponsione di euro 120.179.459,40 (IVA inclusa) annui per il servizio di trasporto automobilistico (corrispondente a Km. 43.366.308) e marittimo (corrispondente a 51.800 miglia/anno).

Tali dati, confrontati con i compensi precedentemente erogati, rapportati ai chilometri e alle miglia compiute segna un primo miglioramento di efficienza della spesa posta a carico del bilancio regionale. Se si guarda, per il momento, alla sola differenza tra l'ammontare delle risorse destinate al finanziamento del TPL nell'anno 2019 (euro 121.991.163,33 al netto dell'IVA) e il costo del servizio a compensazione dell'attività da svolgere da parte del gestore unico come da importo risultante all'esito della gara e formalizzato nel relativo contratto (euro 109.308.108,00 al netto dell'IVA) emerge una riduzione della spesa e corrispondente risparmio.

In ogni caso per delle stime più appropriate, anche per quanto concerne il rapporto ricavi da traffico/costi operativi, si dovranno attendere i dati relativi al primo esercizio di attività per poter valutare se effettivamente vi sia stato un miglioramento rispetto al passato e, comunque, nella direzione prevista dal Piano.

Volendo trarne alcune parziali conclusioni che necessiteranno di futuro successivo riscontro può dirsi che la scelta di definire un servizio di trasporto pubblico locale avente un bacino territoriale unico e, conseguentemente, di affidarne la gestione ad un soggetto unico risponde positivamente alle esigenze di programmazione e organizzazione dell'offerta dei servizi in relazione ai fabbisogni di domanda e offre buone prospettive di miglioramento in termini gestionali, in particolare se correlati alla piena implementazione di un processo di controllo e monitoraggio nonché di interlocuzione con il soggetto affidatario a beneficio anche della possibile uniformità delle condotte e conformazione del servizio e delle modalità di erogazione.

In tal senso, l'esistenza di un'organizzazione unica regionale offre buone prospettive verso il mantenimento, recupero e/o miglioramento di margini di efficienza tenuto conto che i benefici per il settore, come sottolineato da diversi studi di settore, non emergono tanto da fattori legati ad economie di scala, le quali non sarebbero assistite da evidenze conclusive sul loro effettivo vantaggio o quantomeno non nel lungo periodo e non in presenza di bacini di utenza troppo estesi, il che non è però il caso regionale.

Occorre considerare, inoltre, che nel settore del trasporto pubblico i fattori produttivi, capitale e lavoro non presentano alti margini di sostituibilità nell'impiego dei due fattori nella produzione del servizio, oltre alla necessità di mantenere alti investimenti nel parco mezzi e nelle tecnologie al fine di fornire un livello qualitativo apprezzabile di servizio di natura e interesse essenzialmente pubblici.

Trattasi comunque di effetti indiretti, compendiabili nel concetto dell'attrattività del servizio, le cui ricadute sul versante economico accanto e unitamente a quelle dirette, potranno appurarsi solo in futuro.

7. ANALISI FINANZIARIA.

7.1 Analisi finanziaria (periodo 2016 2019). Destinatari, ammontare e tempistica di erogazione delle risorse regionali.

Costituisce oggetto dell'analisi finanziaria la verifica della spesa effettivamente sostenuta nel periodo 2016 2019 per il servizio di trasporto pubblico locale automobilistico e marittimo. Tali risultanze vengono rapportate alla spesa prevista dai contratti al tempo vigenti mettendo altresì in risalto le caratteristiche ontologiche della stessa, ovvero suddividendola tra spesa contrattuale e spesa per prestazioni extracontrattuali e/o aggiuntive.

Da ultimo i trend di spesa, come sopra individuati, vengono rapportati a quelli previsti dal nuovo contratto unificato entrato in vigore nel 2020. Ovviamente questa ultima comparazione ha un valore puramente teorico perché dovrà essere confermata dalle risultanze finanziarie che conseguiranno dalla effettiva gestione del servizio.

Dall'analisi dei contratti stipulati emerge l'invarianza dei corrispettivi previsti per l'esercizio del servizio di trasporto pubblico locale nei primi tre anni del periodo 2016 -2019. Infatti, gli atti sottoscritti tra le aziende di trasporto e le Province, per l'esercizio del servizio nell'anno 2016, e tra le aziende di trasporto e la Regione, per l'esercizio del servizio nel periodo 2017 - 2018, stabilivano un corrispettivo complessivo annuo di euro 120.308.627,06, oltre IVA per il servizio di trasporto marittimo e su gomma reso sull'intero territorio regionale. Solo nel 2019 le somme erogate dalla Regione a favore delle aziende di trasporto hanno subito una consistente variazione in aumento, passando da euro 120.308.627,06 a euro 121.991.163,33.

Nello specifico, si ricorda che il prolungamento all'esercizio 2016 della proroga tecnica dei servizi di trasporto pubblico locale, autorizzato con DGR 2502/2015¹³, ha comportato la stipulazione dei seguenti atti tra le Province e le aziende di trasporto:

¹³ La delibera autorizzava il prolungamento della proroga tecnica dei servizi di trasporto pubblico locale a tutto l'anno

1. rep. n. 37009 del 15.1.2016 per l'unità di gestione udinese. Il contratto prevedeva l'erogazione a favore della società Autoservizi FVG spa – SAF, di un corrispettivo annuo di euro 39.342.722,18 (oltre IVA);
2. rep. n. 9032 del 2.3.2016 per l'unità di gestione triestina. Il corrispettivo determinato per l'annualità 2016 a favore della società concessionaria Trieste Trasporti spa ammontava a euro 47.377.236,70 (oltre IVA);
3. rep. n. 5763 del 5.1.2016 per l'unità di gestione pordenonese. Il contratto stabiliva un compenso di euro 18.607.915,38 (oltre IVA) a favore della concessionaria Atap spa;
4. rep. n. 8230 del 25.2.2016 per l'unità di gestione goriziana, che prevedeva l'erogazione di un corrispettivo pari a euro 14.980.752,80 (oltre IVA) a favore dell'azienda di trasporto Apt SPA.

Nei contratti sopra richiamati si stabiliva, l'erogazione di un acconto pari al 90% dei corrispettivi contrattuali totali nell'esercizio¹⁴ e l'erogazione del saldo entro il 31 marzo dell'anno successivo, quantificato in considerazione all'effettivo assolvimento del programma d'esercizio.

Per l'esercizio 2017 la Regione, con DGR n. 2452, del 16.12.2016, subentrata nei rapporti attivi e passivi delle Province a seguito della loro soppressione, inizialmente ha stabilito la prosecuzione dei contratti di servizio in essere per il periodo 1.1.2017 – 31.8.2017¹⁵ mediante la stipulazione degli atti di seguito riportati:

- contratto rep. 147/P del 23.12.2016 stipulato con Autoservizi FVG spa – SAF, che prevedeva la corresponsione di un compenso di euro 26.264.550,36 (IVA esclusa) per il servizio di trasporto nell'Unità di gestione udinese;

2016, nelle more della conclusione dell'affidamento dei servizi al nuovo Affidatario, dando atto che il corrispettivo determinato per l'annualità, pari a euro 132.219.100,00, avrebbe trovato copertura non appena approvata la legge regionale di stabilità 2016.

¹⁴ La Provincia doveva provvedere all'erogazione al concessionario del 90% dell'importo contrattuale pattuito entro 30 giorni dal ricevimento dei fondi da parte della regione.

¹⁵ Nella delibera si dava atto che la copertura della spesa derivante dalla prosecuzione dei rapporti contrattuali in essere con i gestori del servizio fino al 31 agosto, era assicurata dalla variazione n. 31 al Bilancio Finanziario Gestionale di cui alla DGR 2422 del 16 dicembre 2016.

- contratto prot. 143/P stipulato con la società Trieste Trasporti spa, che stabiliva la corresponsione di un compenso di euro 31.702.472,87 (IVA esclusa), per il servizio di trasporto nell'Unità di gestione triestina;
- contratto prot. 148/P stipulato con la società ATAP spa, con la corresponsione di un compenso di euro 12.405.276,92 (IVA esclusa), per il servizio di trasporto nell'Unità di gestione Pordenonese;
- contratto prot. 146/P stipulato con APT Spa, che prevedeva la corresponsione di un compenso di euro 10.022.533,49 (IVA esclusa), per il servizio di trasporto nell'Unità di gestione goriziana.

Analogamente a quanto avvenuto in passato si concordava l'erogazione di un acconto pari al 90% dei corrispettivi complessivi spettanti da contratto in via anticipata e l'erogazione del saldo entro tre mesi dalla conclusione del periodo contrattuale.

Per la seconda parte dell'anno, a seguito della DGR n. 1525, del 4.8.2017, sono intervenuti i seguenti atti:

- contratto prot. 2017-86-P del 25.8.2017, con la società Autoservizi FVG spa - SAF che prevedeva per l'erogazione del servizio di trasporto nell'unità di gestione udinese, un corrispettivo di euro 13.078.171,81 (IVA esclusa);
- contratto prot. 2017-88-P del 25.8.2017, con Trieste Trasporti spa, che stabiliva la corresponsione di euro 15.674.763,83 (IVA esclusa) per l'erogazione del servizio di trasporto nell'unità di gestione triestina;
- contratto prot. 2017-85-P del 24.8.2017, con Atap spa, che prevedeva la corresponsione di euro 6.202.638,46 (IVA esclusa) per l'erogazione del servizio di trasporto nell'unità di gestione pordenonese;
- contratto prot. 2017-87-P del 25.8.2017 con l'Azienda Provinciale Trasporti spa, che prevedeva la corresponsione di euro 4.958.219,31 (IVA esclusa) per l'erogazione del servizio di trasporto nell'unità di gestione goriziana.

Anche in questo caso, gli importi previsti da contratto sarebbero stati erogati per il 90% in forma anticipata; l'erogazione del saldo sarebbe intervenuta entro il 31 marzo 2018¹⁶.

La prosecuzione dei rapporti contrattuali dal 1° gennaio 2018 e fino al 31 dicembre 2018, è invece stata definita sulla base di quanto disposto con DGR 2604 del 22.12.2017¹⁷ dai seguenti accordi:

- contratto prot. 2017-202-P del 27.12.2017 con Autoservizi FVG spa – SAF per il servizio di trasporto pubblico nell'unità di gestione udinese, per un importo di euro 39.342.722,18, oltre IVA;
- contratto prot. 2017-200-P del 27.12.2017 con Trieste Trasporti spa, per il servizio di trasporto pubblico nell'unità di gestione triestina, per un importo di euro 47.377.236,70, oltre IVA;
- contratto prot. 2017-201-P del 27.12.2017 con Atap spa per il servizio di trasporto nell'unità di gestione pordenonese per un importo di euro 18.607.915,38, oltre IVA;
- contratto prot. 2017-203-P del 27.12.2017 con Azienda Provinciale Trasporti spa, per il servizio di trasporto pubblico nell'unità di gestione goriziana, per un importo di euro 14.980.752,80 oltre IVA.

In questi contratti veniva prevista l'erogazione di un acconto pari al 90% dei corrispettivi complessivi pattuiti entro il mese di marzo 2018 e l'erogazione del saldo entro il 30 marzo 2019, previa disponibilità e verifica positiva della documentazione rendicontativa da parte delle Aziende.

I contratti stipulati tra l'Amministrazione regionale e le aziende di trasporto, nel 2019, contrariamente a quanto avvenuto nei precedenti esercizi, hanno previsto, sulla base di quanto indicato dalla DGR 2452, del 21.12.2018¹⁸, la corresponsione di un importo

¹⁶ Nella DGR 1525/2017, si richiamava l'incontro tenutosi in data 13 luglio 2017 alla presenza delle aziende esercenti il servizio e gli uffici regionali, nel corso del quale si era convenuto che l'erogazione dell'anticipo del 90% del corrispettivo riferito al periodo 1.9.2017-31.12.2017 sarebbe avvenuto entro il mese di ottobre 2017 e che alla erogazione del saldo del corrispettivo riferito all'intero periodo 1.1.2017-31.12.2017 si sarebbe provveduto entro il 31 marzo 2018, previa disponibilità, "entro il mese di gennaio 2018, della documentazione rendicontativa da parte delle Aziende".

¹⁷ La DGR 2604 del 22.12.2017 prende atto di quanto convenuto tra gli Uffici Regionali e le aziende esercenti il servizio in occasione dell'incontro tenutosi in data 22.11.2017.

¹⁸ La DGR 2452/2018 prende atto dell'accordo intervenuto in data 10.12.2018 in ordine al prolungamento dei vigenti contratti tra gli Uffici Regionali e le aziende concessionarie del servizio.

incrementale per complessivi euro 1.760.000,00 (IVA inclusa) a favore dei soggetti gestori, da erogare in tre tranches a fronte della prestazione di alcuni servizi già sviluppati, in tutto o in parte, nel corso del precedente esercizio.

L'erogazione di tali corrispettivi, contrariamente a quanto stabilito per gli altri importi contrattuali, non risulta fosse legata ad una rendicontazione dei servizi effettivamente resi ovvero fosse commisurata a specifiche percorrenze.

Specificatamente:

1) il contratto stipulato con Autoservizi FVG Spa- SAF ha stabilito l'erogazione dei servizi sviluppati nel corso del 2018, oltre ai servizi navetta correlati al programma regionale dei treni con materiale storico e ai servizi bici più bus a fronte della corresponsione di euro 39.866.184,22- oltre all'IVA (euro 3.981.136,10) per un totale di € 43.847.320,32, ripartito come di seguito indicato:

- a. trasporto su gomma euro 43.732.191,56 (iva inclusa)
- b. trasporto marittimo euro 115.128,76 (iva inclusa)

2) il contratto stipulato con Trieste Trasporti spa ha previsto, in aggiunta ai servizi ordinari, l'erogazione delle corse di rinforzo del servizio urbano di Trieste per le scuole, verso la corresponsione di euro 48.007.599,43, oltre all'iva (euro 4.750.621,80) per un totale di euro 52.758.221,23, ripartiti come di seguito indicato:

- trasporto su gomma euro 51.705.320,22, di cui euro 4.700.483,66 per iva (10%)
- trasporto marittimo euro 1.052.901,01 di cui euro 50.138,14 per iva (5%)

3) l'atto stipulato con Atap spa per il servizio di trasporto nella Provincia di Pordenone ha previsto i seguenti servizi aggiuntivi:

- i servizi di trasporto pubblico locale di tipo urbano della "Linea Rossa" di Pordenone per il quale era stato previsto uno specifico incremento del corrispettivo contrattuale di € 90.000,00 (IVA inclusa)
- i servizi navetta correlati al programma regionale dei treni con materiale storico
- i servizi bici più bus

Il corrispettivo pattuito ammontava complessivamente a euro 18.937.315,25 oltre all'IVA (euro 1.893.731,53), per un totale di euro 20.831.046,78;

4) l'atto stipulato con l'Azienda Provinciale Trasporti spa, per il servizio di trasporto marittimo e terrestre nella Provincia di Gorizia, ha previsto la corresponsione di euro 15.180.074,43, oltre all'IVA (euro 1.512.632,12), per un totale di euro 16.692.706,55, ripartito come di seguito indicato:

- euro 15.072.567,95 oltre all'IVA (euro 1.507.256,79), per un totale di euro 16.579.824,74, per il trasporto su gomma
- euro 107.506,49 oltre all'IVA (euro 5.375,32), per un totale di euro 112.881,81, per il trasporto marittimo

Tale corrispettivo era previsto a fronte dell'erogazione dei servizi prestati nel 2018 e per i seguenti servizi aggiuntivi:

- introduzione del "tempo 5" presso alcuni Istituti Scolastici di Gorizia
- potenziamento connessioni con Trieste Airport
- i servizi navetta correlati al programma regionale dei treni con materiale storico
- il servizio bici-bus, attivati nel 2018.

Mentre l'erogazione degli importi contrattuali "ordinari" veniva programmata per i mesi di marzo 2019 (acconto) e marzo 2020 (saldo), l'erogazione degli incrementi contrattuali per tutte le aziende concessionarie veniva disposta in tre tranches: la prima per complessivi 500.000,00 veniva erogata in occasione del versamento dell'acconto, la seconda per complessivi 500.000,00 veniva erogata entro il 31/12/2019 e la terza per complessivi 760.000,00 euro veniva erogata entro il mese di aprile 2020.

La seguente tabella indica gli importi contrattualmente previsti a favore dei soggetti gestori del servizio di trasporto nel periodo 2016-2019.

Relativamente all'esercizio 2020, nella stessa è stato riportato, per finalità comparative, il corrispettivo annuale previsto per l'erogazione del servizio dal nuovo contratto benché la sua decorrenza non sia intervenuta ad inizio anno per varie vicissitudini¹⁹.

¹⁹ Nonostante a seguito della conclusione delle procedure di gara, la Regione avesse provveduto alla stipulazione del contratto con TPL FVG scarl in data 15.11.2019, l'effettivo esercizio del servizio era stato pattuito con decorrenza 1.5.2020. Di conseguenza, i contratti con i precedenti gestori, sono stati oggetto di una prima proroga relativamente al periodo 31.12.2019-1.5.2020. Una ulteriore proroga è stata disposta, con riferimento al periodo 1.5.2020-10.6.2020 a seguito della comunicazione di TPL FVG Scarl inerente l'impossibilità di procedere all'effettivo inizio dei servizi

Tabella 7 - Corrispettivi contrattuali per l'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale su gomma e marittimo (iva esclusa)

| | Unità di gestione Udinese | Unità di gestione Pordenonese | Unità di gestione Goriziana | Unità di gestione Triestina | Totale |
|------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|
| 2016 | 39.342.722,18 | 18.607.915,38 | 14.980.752,80 | 47.377.236,70 | 120.308.627,06 |
| 2017 | 26.264.550,36 | 12.405.276,92 | 10.022.533,49 | 31.702.472,87 | 80.394.833,64 |
| 2017 | 13.078.171,81 | 6.202.638,46 | 4.958.219,31 | 15.674.763,83 | 39.913.793,41 |
| 2018 | 39.342.722,18 | 18.607.915,38 | 14.980.752,80 | 47.377.236,70 | 120.308.627,06 |
| 2019 | 39.866.174,22 | 18.937.315,25 | 15.180.074,43 | 48.007.599,43 | 121.991.163,33 |
| 2020 | | | | | 109.308.108,00 |

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

L'analisi degli atti di liquidazione adottati nell'arco temporale considerato evidenzia delle variazioni rispetto agli importi contrattuali sopra indicati.

Considerando i singoli esercizi, risulta infatti che nel 2016, complessivamente, la spesa per il trasporto pubblico marittimo e terrestre è stata pari a euro 120.529.045,36 (oltre IVA)²⁰.

La differenza rilevabile è attribuibile in parte alle variazioni dei programmi di esercizio e in parte all'erogazione di servizi aggiuntivi. Questi ultimi sono stati effettuati sia con riferimento all'unità di gestione Pordenonese che a quella Triestina.

La spesa per i servizi di trasporto pubblico marittimo e terrestre erogati nella Provincia di Gorizia nel 2016 è stata pari a euro 16.468.749,06. Dal decr. n. 4958/TERINF del 24.7.2017, risulta che la relazione tecnica contenuta nel rendiconto del 5.7.2017, sottoscritto dal responsabile dell'ambito territoriale di Gorizia, indicava che i servizi previsti dal programma di esercizio erano stati effettivamente svolti secondo quanto previsto dalle norme contrattuali²¹.

alla data contrattualmente pattuita.

²⁰ Si riscontra anche che sui saldi versati nel corso dell'esercizio 2017 per i servizi di trasporto marittimo ha inciso l'entrata in vigore della L. 232/2016 (legge di bilancio statale), che ai commi 35 e 36 dell'art. 1 ha previsto l'introduzione dell'aliquota iva del 5% per i costi fatturati dopo il 31/12/2016.

²¹ Dal controllo di gestione risulta che nel corso dell'anno 2016 sono stati percorsi 4.292.713 Km relativamente al servizio extra-urbano e 1.322.066 Km relativamente a quello urbano. I chilometri non svolti a causa di scioperi o altre cause sono stati 2.972, totalmente compensati con lo svolgimento di maggiori percorrenze (pari a 181.809 chilometri). Nel corso del 2016 la linea marittima stagionale estiva Grado-Trieste, durante gli 80 giorni di servizio, ha effettuato 480 corse.

La spesa per il servizio di trasporto pubblico erogato nella Provincia di Pordenone risulta pari a euro 20.545.445,64.

La stessa fa riferimento:

- per euro 20.465.717,34 a trasporti pubblici terrestri. In merito, dal decreto 4910/TERINF, del 21.7.2017, risulta un saldo negativo delle percorrenze per complessivi 1.070 km che avrebbe comportato una detrazione del corrispettivo da saldare pari ad euro 2.989,58 (2.717,80 oltre iva per euro 271,78, con un costo/Km, IVA esclusa, di euro 2,54)²²;
- per euro 79.728,30 al servizio di trasporto pubblico urbano, denominato “Linea Rossa”, relativo al secondo semestre. Il servizio, ristrutturato dalla Provincia di Pordenone con deliberazione giunta n. 15, del 7.2.2008, con riferimento all’area cosiddetta di conurbazione, veniva finanziato dalla stessa mediante l’utilizzo delle maggiori risorse provenienti dai dividendi straordinari della partecipazione societaria in Atap spa, società concessionaria del servizio di trasporto.

La Provincia di Pordenone, secondo quanto riportato nel decreto n. 5947/TERINF, del 29.11.2016, aveva già provveduto al pagamento della spesa relativa al primo semestre ed aveva trasferito l’importo di euro 79.728,30 alla Regione al fine del pagamento della spesa relativa al secondo semestre. In merito si riscontra che l’impegno di spesa è stato assunto dalla Regione con decreto 5947/TERINF del 29.11.2016 e che la liquidazione degli importi non è stata fatta sulla base delle percorrenze effettivamente realizzate, ma limitandosi a trasferire la somma stabilita dalla Provincia²³.

La spesa sostenuta per i servizi di trasporto terrestri e marittimi erogati nella Provincia di Udine nel 2016 è stata pari a euro 43.247.089,37. Dal decreto n.4898/TERINF, del 21.07.2017, emerge che è stato registrato un saldo negativo nelle percorrenze per complessivi 7.079,87

²² Dal controllo di gestione emerge che nel 2016 sono stati percorsi 6.138.222 Km nel servizio extraurbano e 1.203.781 Km in quello urbano, per un totale di 7.342.003 Km.

²³ Dalla relazione sul controllo di gestione risulta che il programma di esercizio integrativo sperimentale dell’autolinea urbana 2.001 denominato “Linea Rossa” ha comportato maggiori percorrenze pari a 100.938 chilometri, a parziale carico dei comuni di Pordenone, Cordenons, Porcia, Roveredo in Piano, oltre che dell’Amministrazione regionale.

Km che ha comportato una detrazione del corrispettivo da saldare pari ad euro 19.625,40 (euro 17.841,27 + IVA 10%; in questo caso il costo/Km, IVA esclusa, ammonta a euro 2,52)²⁴.

La spesa sostenuta per i servizi di trasporto, complessivamente erogati nell'unità di gestione triestina nell'esercizio considerato risulta pari a euro 52.205.811,15.

Tale importo includeva:

- il costo dei servizi di trasporto terrestre e marittimi "ordinari" (euro 52.020.948,74). Dal decreto 4895/TERINF del 21.07.2017 risulta l'erogazione completa dei servizi previsti dal PRTPL, come da rendiconto prot. 69098 del 26.6.2017 dell'azienda Trieste Trasporti,
- il costo di servizi di trasporto supplementari (euro 180.018,41). Tale costo è stato determinato tenendo conto dei km percorsi (44.780,7) e del costo convenzionale al km dei servizi automobilistici (4,02 €/km, IVA inclusa, determinato considerando le risorse economiche erogate da contratto rapportate alla produzione chilometrica programmata). In merito alle modalità di copertura degli oneri relativi alle maggiori percorrenze già autorizzate dalla Provincia di Trieste e quelle successivamente autorizzate dalla Regione, quest'ultima, secondo quanto riportato nel decreto 4883/TERINF del 21.07.2017, ha adottato le stesse modalità di copertura previste dalla Provincia, ovvero:
 - compensazione con minori oneri conseguenti al ridotto assolvimento contrattuale del programma di esercizio,
 - utilizzo di quota parte degli interessi maturati sull'acconto del 90% del corrispettivo annuo, come espressamente previsto nell'atto modificativo al Contratto di Servizio, Rep. n. 8126/2003 sottoscritto tra l'Amministrazione Provinciale di Trieste e la società Trieste Trasporti. In merito, si riscontra che il

²⁴ Dal controllo di gestione emerge che nell'esercizio 2016 sono stati percorsi 12.369.591 Km nel servizio extraurbano e 3.225.868 Km nel servizio urbano per un totale di 15.595.459 Km. Nel corso dell'anno non sono stati svolti 4.378 Km a causa di scioperi e 2.701 Km per altre cause, che non sono stati compensati con lo svolgimento di maggiori servizi autorizzati. La linea marittima stagionale estiva Marano - Lignano nel 2016 ha effettuato 93 giorni di servizio, per un totale di 784 corse.

decreto n. 4883/TERINF del 21.7.2017 non fa riferimento ad una compensazione con gli interessi;

- il costo della variazione del programma di esercizio della linea marittima Trieste-Muggia nelle giornate del 7 e 8 ottobre in occasione della Barcolana 2016. La spesa di euro 4.844,00 è stata determinata considerando un corrispettivo orario di euro 538,00 per l'impegno orario richiesto pari a 4,30 ore giornaliera²⁵.

25 Dalla relazione sul controllo di gestione risulta nel corso del 2016 sono stati percorsi complessivamente 12.725.187 km, di cui 87.796 sono stati percorsi dalla linea tranviaria. Le percorrenze su gomma non effettuate ammontano a 9.884 km (5.824 km non sono stati effettuati a causa di scioperi, 3.905 km non sono stati svolti per cause di forza maggiore, mentre 155 km non sono stati svolti per indisposizione del personale). Tali minori percorrenze sono state compensate, ai sensi del comma 1, art. 4 della L.R. 9/2004, con lo svolgimento di maggiori servizi autorizzati per 57.351,7 km.

Inoltre, nel corso del 2016, a causa la sospensione del servizio della linea tranviaria n° 2 "Piazza Oberdan - Villa Opicina", per l'effettuazione dei collaudi semestrali della funicolare o a seguito dei guasti manifestatisi, è stato effettuato il servizio sostitutivo su gomma per un ammontare di 77.484 km. Per poter confrontare tale valore con le percorrenze previste sulla linea tranviaria a preventivo, al fine di verificare il completo assolvimento del contratto da parte dell'Azienda, la Provincia ha applicato il metodo della parità di costo tra le due modalità di servizio, definita dall'art. 4 della L.R. 9/04. Nello specifico, è stato considerato un delta costo fra le due modalità di trasporto, al netto dei costi che l'Azienda comunque sostiene in merito alla linea tranviaria, pari a 1,02 € al km, valore già calcolato nel 2005 e assunto come standard. La minor produzione del servizio su ferro per la sospensione della linea tranviaria, pari a 63.946 km, equivale a parità di costo a 80.171 km su gomma, e pertanto, il servizio sostitutivo ha complessivamente effettuato minori percorrenze per 2.687 km.

Per quanto riguarda le linee marittime stagionali, non è stata svolta la linea marittima Trieste-Grignano-Sistiana-Duino-Monfalcone a causa dei problemi di navigabilità del canale Valentinis di Monfalcone. Il servizio sostitutivo organizzato nel periodo 1° giugno - 7 settembre, ha visto il prolungamento del servizio marittimo "Trieste-Barcola-Grignano" sino a Sistiana, per 785 corse.

La linea marittima "Trieste-Muggia" ha effettuato 6.747 corse. Le corse non svolte a causa del maltempo, sono state 77 per la linea Trieste-Muggia e 7 per la linea "Trieste-Barcola-Grignano" con prolungamento sino a Sistiana.

Tabella 8 - Corrispettivi esercizio 2016

| ESERCIZIO 2016 | | | | |
|---|-----------------------|--|-----------------------|---|
| | corrispettivi | Iva (10% per tpl e 5% per serv. Marittimi) | totale | descrizione |
| Unità di gestione Goriziana | 14.874.657,92 | 1.487.465,79 | 16.362.123,71 | trasporto terrestre |
| | 106.094,88 | 530,47 | 106.625,35 | Servizi marittimi |
| Totale | 14.980.752,80 | 1.487.996,26 | 16.468.749,06 | |
| Unità di gestione Pordenonese | 18.605.197,58 | 1.860.519,76 | 20.465.717,34 | trasporto terrestre |
| servizi extra contratto | 72.480,27 | 7.248,03 | 79.728,30 | linea rossa (secondo semestre) |
| Totale | 18.677.677,85 | 1.867.767,79 | 20.545.445,64 | |
| Unità di gestione Udinese | 39.216.674,18 | 3.921.667,43 | 43.138.341,61 | trasporto terrestre |
| | 108.206,73 | 541,03 | 108.747,76 | trasporto marittimo |
| Totale | 39.324.880,91 | 3.922.208,46 | 43.247.089,37 | |
| Unità di gestione Triestina | 46.387.640,59 | 4.638.764,06 | 51.026.404,65 | trasporto terrestre |
| | 989.596,11 | 4.947,98 | 994.544,09 | trasporto marittimo |
| servizi tpl supplementari | 163.653,10 | 16.365,31 | 180.018,41 | trasporto terrestre |
| servizi extra contratto | 4.842,00 | 2,00 | 4.844,00 | variazione programma di esercizio per Barcolana (euro 2,00 bollo) |
| Totale | 47.545.731,80 | 4.660.079,35 | 52.205.811,15 | |
| TOTALE COMPLESSIVO DELL'ESERCIZIO 2016 | 120.529.043,36 | 11.938.051,86 | 132.467.095,22 | |
| | | | | |

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Come precedentemente evidenziato, l'esercizio 2017 è stato caratterizzato dalla stipula di due contratti per l'erogazione del servizio di trasporto pubblico tra la Regione e le aziende di trasporto: uno relativo al periodo 1.1.2017 - 31.8.2017 e uno relativo al periodo 1.9.2017-31.12.2017. L'erogazione del saldo relativo ai contratti stipulati per la prima parte dell'anno è avvenuta, contrariamente alle previsioni contrattuali, congiuntamente all'erogazione del saldo prevista nei contratti stipulati per la seconda parte dell'anno²⁶.

La spesa sostenuta per il servizio, relativamente alla Provincia goriziana, è stata pari a euro 14.980.752,80 (oltre IVA), di cui euro 106.094,88 (IVA esclusa) riferiti al servizio di trasporto marittimo. Il decreto n. 1878/TERINF del 3.5.2018 di liquidazione del saldo, menziona la nota del concessionario (prot. reg. 13540 del 26.2.2018) con la quale sono stati forniti i dati e la documentazione richiesti per la liquidazione del compenso spettante ma non specifica se i chilometri previsti dal programma di esercizio siano stati interamente coperti ovvero se siano state effettuate maggiori percorrenze²⁷.

La spesa sostenuta per il servizio prestato nella Provincia di Pordenone nel 2017 è stata pari a euro 18.741.027,53, e non comprende servizi di trasporto marittimo. Tuttavia, per euro 138.780,00 (iva esclusa) la spesa fa riferimento al servizio di trasporto intercomunale "Linea rossa". Dal decreto n. 4179/TERINF del 21.6.2017, emerge, oltre ad una tardiva assunzione dell'impegno di spesa (l'impegno è stato assunto nel mese di giugno ma il servizio è stato svolto durante tutto l'anno), che l'affidamento del servizio è stato effettuato a favore della società Atap spa in quanto la Regione ha disposto la prosecuzione dei rapporti contrattuali in essere e nell'ambito di tali contratti vengono svolti i servizi relativi alla Linea Rossa. Il compenso è stato determinato sulla base di quanto corrisposto nelle precedenti annualità dalla Provincia di Pordenone (delibera giunta n. 15 del 7.2.20108 della Provincia di Pordenone) e non sulla base del costo chilometrico corrisposto per le altre percorrenze²⁸.

²⁶ I contratti stipulati per il periodo 1/1/2017-31/8/2017 prevedevano l'erogazione del saldo entro tre mesi dalla conclusione del periodo effettivo di prosecuzione contrattuale.

²⁷ Dalla relazione sul controllo di gestione, emerge che nel corso dell'anno 2017 sono stati percorsi 4.278.800 km nel servizio extraurbano e 1.306.721 km in quello urbano, per complessivi 5.585.521 km. I chilometri non svolti a causa di scioperi o altre cause sono stati 6.434 e sono stati totalmente compensati con lo svolgimento di maggiori percorrenze autorizzate. Queste ultime sono state pari a 170.120 chilometri. La linea marittima stagionale estiva Grado -Trieste, durante gli 88 giorni di servizio, ha effettuato 528 corse.

²⁸ Dalla relazione sul controllo di gestione emerge che nell'esercizio 2017 il programma di esercizio integrativo sperimentale dell'autolinea urbana "Linea Rossa" ha comportato percorrenze pari a 99.361,10 km, ed è stato posto a

Per euro 5.950,36 (IVA esclusa) le spese sostenute dalla Regione fanno invece riferimento al servizio integrativo di trasporto organizzato in occasione della manifestazione “Punto di incontro” nelle giornate 8 e 9 novembre 2017. In tal caso, emerge che la Regione ha provveduto a chiedere, con nota prot. n. 110118/P del 16.10.2017, all’azienda concessionaria del servizio di TPL nell’unità di gestione, una quantificazione del costo del servizio, determinato dalla società in euro 6.545,40 (IVA inclusa).

In merito al servizio di trasporto ordinario, emerge invece che la rendicontazione dell’esercizio 2017 (il decreto n. 1877/TERINF del 3.5.2018 cita le note della società ATAP spa prot. n. 12733 del 22.2.2018 e n. 13624 del 26.2.2018 con le quali è stata prodotta la documentazione in ordine al controllo di gestione, e la Relazione tecnica del 20.3.2018), evidenziava un saldo negativo nelle percorrenze che aveva comportato una detrazione di euro 11.618,21. Tuttavia, il decreto di liquidazione del saldo non espone i dati relativi ai conteggi, né indica i minori chilometri percorsi.²⁹

La spesa per il servizio di TPL relativa alla Provincia di Udine nel 2017 è stata pari a euro 39.297.035,52 (oltre IVA) e ha riguardato per euro 11.957,24 servizi terrestri aggiuntivi.

Dal decreto 1489/TERINF, dell’1.3.2017, emerge che questi ultimi facevano riferimento all’introduzione di un servizio sperimentale sull’autolinea 3.063/c Sappada - Tolmezzo - Udine, erogato nel periodo 24 febbraio - 14 aprile, denominato Tolmezzo - Remanzacco Caserma Lesa. Dal medesimo decreto risulta che il servizio aggiuntivo è stato autorizzato con il decreto n. 1354/TERINF del 24.2.2017. Tuttavia, mentre la prenotazione della spesa è stata effettuata con decreto n. 1219/TERINF del 21.2.2017, l’impegno è stato assunto in data 1.3.2017 con decreto 1489/TERINF.

parziale carico dei comuni di Pordenone, Cordenons, Porcia, Roveredo in Piano, oltre che dell’Amministrazione regionale. I chilometri percorsi non sono stati inclusi nei prospetti oggetto della relazione.

²⁹ *Dal controllo di gestione emerge che nel corso del 2017 sono stati percorsi 6.124.031,5 km nel servizio extraurbano e 1.192.599,2 km in quello urbano, per un totale di 7.316.631 km. I chilometri che nel corso dell’anno non sono stati svolti per scioperi o altre cause sono stati pari a 5.330 km, parzialmente compensati con lo svolgimento di maggiori percorrenze (pari a 764 km).*

Dalla relazione sul controllo di gestione emerge inoltre che, come negli anni precedenti, sono stati svolti alcuni servizi al fine di favorire la mobilità in zona di montagna. Questi servizi, definiti come “Servizi di vallata a chiamata fissa” sono stati effettuati in alcuni giorni prestabiliti, senza bisogno di chiamata, consentendo un’ottimizzazione delle risorse e notevoli riduzioni dei costi di esercizio ed hanno originato percorrenze per 52.746,60 km, non incluse nei prospetti esposti nella relazione.

Relativamente al servizio "ordinario" di trasporto terrestre e marittimo, il decreto 1908/TERINF del 7.5.2018, di liquidazione del saldo del corrispettivo contrattuale spettante per l'esercizio 2017, evidenzia un saldo negativo nelle percorrenze per complessivi 22.874,56 Km e di conseguenza la necessità di effettuare una detrazione del corrispettivo netto pari a euro 57.643,89. Il decreto non riporta i dati complessivi delle percorrenze e le variazioni intervenute nell'esercizio³⁰.

Per la Provincia di Trieste, la spesa sostenuta nell'esercizio è stata pari a euro 47.388.033,78 (oltre IVA), comprensivi di servizi supplementari di trasporto per euro 104.914,69 (IVA esclusa) e di servizi extra-contratto per euro 4.842,00 (oltre IVA).

Mentre i servizi extra contratto si riferivano alla variazione provvisoria del programma di esercizio della linea marittima "Trieste - Muggia" per le giornate del 6 e 7 ottobre 2017 in occasione della Barcolana e venivano affidati alla società Trieste Trasporti spa considerando, come nel 2016, l'impegno orario giornaliero di 4.30 ore per un corrispettivo orario di 538,00 euro, i servizi supplementari si riferivano (decr. n. 1692/TERINF del 20.4.2018) a una produzione chilometrica superiore al limite compensabile, calcolata considerando le maggiori percorrenze (km 28.708) per il costo convenzionale al Km dei servizi automobilistici (4,02 €/km).

Dal decreto n. 1879/TERINF del 3.5.2018 con il quale veniva disposta la liquidazione del saldo, risulta che dalla relazione tecnica dell'esercizio 2017 dell'unità di gestione triestina (prot. n. 26026 del 16.4.2018) emergeva un saldo negativo delle percorrenze per i servizi marittimi che comportava una detrazione del corrispettivo complessivo previsto pari a euro 31.921,22 da incamerare con separato e specifico provvedimento. Non venivano invece

³⁰ Dalla relazione sul controllo di gestione risulta che nel corso del 2017 sono stati percorsi 12.356.766 km nel servizio extraurbano e 3.198.086 km in quello urbano, per un totale di 15.554.852 km. Nel corso dell'anno non sono stati svolti 9.060 km a causa di scioperi e 2.054 km per altre cause, che sono stati parzialmente compensati con lo svolgimento di maggiori servizi autorizzati, come previsto ai sensi del comma 1, art. 4 della L.R. 9/2004.

Nell'esercizio sono state anche apportate modifiche autorizzate alla linea 3.087, con la cancellazione di alcune corse a cadenza scolastica, che hanno determinato minori percorrenze, parzialmente compensate con lo svolgimento di ulteriori servizi. La linea marittima stagionale estiva Marano-Lignano nel 2017 ha effettuato 93 giorni di servizio, per un totale di 786 corse.

Inoltre, sono stati effettuati ulteriori 38.453,10 km per servizi a sostegno della mobilità in aree di montagna, eserciti nei comuni di Comeglians, Ovaro, Paluzza, Pontebba, Zuglio, Arta Terme, Moggio Udinese, Resia, Udine, San Giovanni al Natisone e Lignano, e altri servizi aggiuntivi, per un totale di 17.757,80 km, regolarmente autorizzati ai sensi dell'art. 22 L.R. 23/2007.

riportati i dati sulle percorrenze chilometriche relative ai servizi terrestri, che dal decreto risultavano interamente assolti³¹.

³¹ Dalla relazione sul controllo di gestione di cui all'art. 32 della l.r. 20/1997, emerge che nel corso del 2017, sono stati percorsi complessivamente 12.685.279 km. Le percorrenze su gomma non effettuate ammontano complessivamente a 15.613 km (per scioperi non sono stati percorsi 13.966 km, per cause di forza maggiore non sono stati percorsi 1.199 km, mentre per indisposizione del personale non sono stati percorsi 448 km). Le minori percorrenze sono state compensate con lo svolgimento di maggiori servizi autorizzati per 46.032 km. Nel corso del 2017, la linea tranviaria n° 2 "Piazza Oberdan - Villa Opicina" non è stata effettuata a seguito di uno scontro frontale occorso tra due vetture tranviarie in esercizio sulla linea; per garantire il collegamento con tutte le località abitualmente servite è stato svolto il servizio sostitutivo su gomma che complessivamente ha erogato percorrenze per 193.425 km. Il confronto tra le minori percorrenze sulla linea tranviaria a preventivo e le percorrenze sostitutive su gomma, effettuato mediante l'applicazione del metodo della parità di costo tra le due modalità di servizio, definita dall'art. 4 della L.R. 9/04, ha evidenziato che la minor produzione del servizio su ferro per la sospensione della linea tranviaria nel corso del 2017, pari a 155.645 km, equivale a 195.137 km su gomma, e pertanto, il servizio sostitutivo svolto ha complessivamente effettuato minori percorrenze per 1.712 km.

Per quanto riguarda le linee marittime stagionali, anche nel 2017 non è stata svolta la linea marittima Trieste-Grignano-Sistiana-Duino-Monfalcone a causa del perdurare dei problemi di navigabilità del canale Valentinis di Monfalcone. Nel periodo 1° giugno - 7 settembre è stato effettuato il servizio marittimo "Trieste-Barcola-Grignano" con prolungamento sino a Sistiana, per complessive 784 corse.

La linea marittima "Trieste-Muggia" nel 2017 ha effettuato 6.617 corse. Le corse non svolte dal servizio marittimo, a causa del maltempo, sono state 179 per la linea Trieste-Muggia e 8 per la linea "Trieste-Barcola-Grignano con prolungamento sino a Sistiana".

Tabella 9 - Corrispettivi esercizio 2017

| ESERCIZIO 2017 | | | | |
|---|-----------------------|---|-----------------------|---|
| | corrispettivi | Iva (10% per tpl e 5% per serv. Marittimi) | totale | descrizione |
| Unità di gestione Goriziana | 14.874.657,92 | 1.487.465,80 | 16.362.123,72 | trasporto terrestre |
| | 106.094,88 | 5.304,74 | 111.399,62 | Servizi marittimi |
| Totale | 14.980.752,80 | 1.492.770,54 | 16.473.523,34 | |
| Unità di gestione Pordenonese | 18.596.297,17 | 1.859.629,71 | 20.455.926,88 | trasporto terrestre |
| servizi extra contratto | 138.780,00 | 13.878,00 | 152.658,00 | linea rossa |
| servizi extra contratto | 5.950,36 | 595,04 | 6.545,40 | trasporto studenti Fiera di Pordenone 8 e 9 novembre 2017 |
| Totale | 18.741.027,53 | 1.874.102,75 | 20.615.130,28 | |
| Unità di gestione Udinese | 39.176.871,55 | 3.917.687,16 | 43.094.558,71 | trasporto terrestre |
| | 108.206,73 | 5.410,33 | 113.617,06 | trasporto marittimo |
| servizi extra contratto | 11.957,24 | 1.195,72 | 13.152,96 | servizi aggiuntivi terrestri (Tolmezzo Remanzacco Caserma Lesa) 2 mesi |
| Totale | 39.297.035,52 | 3.924.293,21 | 43.221.328,73 | |
| Unità di gestione Triestina | 46.387.640,59 | 4.638.764,07 | 51.026.404,66 | trasporto terrestre |
| | 890.636,50 | 44.531,82 | 935.168,32 | trasporto marittimo |
| servizi tpl supplementari | 104.914,69 | 10.491,47 | 115.406,16 | servizi aggiuntivi |
| servizi extra contratto | 4.842,00 | 242,10 | 5.084,10 | variazione programma di esercizio per Barcolana |
| Totale | 47.388.033,78 | 4.694.029,46 | 52.082.063,24 | |
| TOTALE COMPLESSIVO DELL'ESERCIZIO 2017 | 120.406.849,63 | 11.985.195,96 | 132.392.045,59 | |

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Nell'esercizio 2018 la spesa per trasporto pubblico è stata pari a euro 120.448.143,59 oltre iva).

La spesa sostenuta per la Provincia di Gorizia, pari a euro 15.123.542,06 (IVA esclusa), oltre al servizio ordinario, ha riguardato:

- su richiesta del Sindaco di Grado, un incremento della linea marittima stagionale Trieste - Grado per euro 57.000,00 (con decr. del direttore di Servizio n. 1417 del 5.4.2018 era stato autorizzato per l'anno 2018 l'anticipo al 19.5.2018 e il posticipo al 16.9.2018 del

servizio marittimo stagionale Trieste-Grado con l'azienda Provinciale Trasporti spa di Gorizia). Il decreto n. 1417/TERINF del 5.4.2018 indica che il costo è stato determinato dal soggetto affidatario sulla base del nuovo programma di esercizio, dallo stesso predisposto;

- su richiesta del Comune di Monfalcone, un servizio aggiuntivo sperimentale urbano (parcheggio via Bagni Nuova- Panzano area Fincantieri, Monfalcone), per euro 18.305,09 relativamente al periodo 5 febbraio - 31 marzo per una linea di collegamento volta ad alleggerire la domanda di parcheggi nell'area dei cantieri. In tal caso la Regione aveva chiesto all'azienda concessionaria del servizio di trasporto per l'Unità di gestione goriziana di predisporre un progetto per l'istituzione di una linea di collegamento tra le predette aree con il relativo preventivo di spesa. Relativamente al servizio di trasporto marittimo e terrestre ordinario, la rendicontazione dell'esercizio 2018 dd. 21.3.2019 evidenziava che i servizi previsti nel PRTPL erano stati effettivamente svolti³². Tuttavia, gli importi erogati (euro 15.048.236,97 IVA esclusa) risultavano superiori (per euro 67.484,17) ai corrispettivi stabiliti da contratto (euro 14.980.752,80) a seguito dell'autorizzazione (decreti n. 4103/208 e 6082/2018) di maggiori percorrenze dei servizi terrestri extraurbani derivanti dall'adozione del "Tempo 5" negli istituti scolastici superiori di Gorizia e dell'entrata in attività del nuovo centro intermodale passeggeri di Trieste Airport³³.

La spesa per l'unità di gestione pordenonese, di euro 18.749.433,65 (IVA esclusa), ha riguardato:

- servizi di trasporto terrestre per euro 18.607.915,38. Dal decreto 1404/TERINF del 21.3.2019 di liquidazione del saldo emerge solo che sulla base della rendicontazione fornita dall'azienda concessionaria, i servizi previsti nel PRTPL erano stati effettivamente svolti secondo quanto previsto dalle norme;

³² La relazione sul controllo di gestione evidenzia che relativamente al servizio urbano sono stati percorsi 1.287.492 Km mentre, relativamente al servizio extraurbano, sono stati percorsi 4.307.351 Km, per un totale di 5.594.843 Km. I chilometri non svolti a causa di scioperi o altre cause sono stati 4.728 che sono stati totalmente compensati con lo svolgimento di maggiori percorrenze; i servizi in compensazione sono stati pari a 50.492 Km relativamente al servizio urbano e 122.240 Km per quello extraurbano.

³³ Dalla relazione sul controllo di gestione emerge che i chilometri percorsi relativamente al "Tempo 5" erano stati 2.567, mentre quelli relativi al collegamento verso l'aeroporto di Ronchi dei Legionari erano stati 784.

- servizi extra contratto riferiti alla Linea rossa per euro 138.780,00 (iva esclusa) e al trasporto studenti realizzato in occasione della manifestazione “punto di incontro” organizzata il 7 e 8 novembre 2018 per euro 2.738,27 (iva esclusa), secondo la quantificazione effettuata dalla società di trasporto ATAP.

La spesa sostenuta per la Provincia di Udine pari a euro 39.296.501,97 (IVA esclusa), ha riguardato servizi terrestri e marittimi contemplati nel PRTPL. Dal decreto 1431/TERINF del 22.3.2019 emerge che la rendicontazione presentata dalla società evidenziava per i servizi terrestri minori percorrenze per 18.431 Km, che comportavano una detrazione del corrispettivo netto da saldare di euro 46.220,20.³⁴

La spesa per il servizio di trasporto realizzato nella Provincia di Trieste pari a euro 47.278.665,91 (IVA esclusa) ha riguardato:

- per euro 886.183,32 al servizio marittimo ordinario e per euro 46.387.640,59 a servizi terrestri previsti dal PRTPL³⁵. In merito alla liquidazione del saldo, il decreto n.

³⁴ Dalla relazione sul controllo di gestione emerge che le percorrenze totali annue dell'unità di gestione Udinese dichiarate, ammontano a km 15.641.499. Le minori percorrenze che ammontano a 18.777,26 Km, hanno riguardato cause di forza maggiore (-286,40 km), deviazioni (-13.861,96 km), variazioni del programma di esercizio dovute a motivi diversi da interventi alla viabilità (-1.998,60 km) e scioperi (-2.630,30 km).

Nel 2018 sono stati svolti servizi integrativi (“Bici più Bus” estivi “Anello Tolmezzo”, “Grado – Marano – Lignano” e “Udine – Cividale – Udine”), il cui costo non coperto è stato portato in compensazione con i servizi di tpl non resi sopra citati. In particolare, sono stati compensati 435,91 Km (l'importo preventivato era di € 19.488,28; l'importo finanziato è stato pari a euro € 17.924,27; gli introiti derivanti dalla bigliettazione sono stati pari a euro 356,55. Di conseguenza, i costi non coperti sono risultati pari a euro 1.207,46. Euro 1.207,46/2,77 = 435,91 km).

Nell'anno sono stati effettuati Servizi Aggiuntivi (art. 15 L.R. 20/97 e art. 22 L.R. 23/2007) per 48.929,70 km, che non sono stati inseriti a calcolo nei servizi di TPL dell'unità di gestione considerata in quanto non afferenti al contratto di servizio in essere, risultando a carico di terzi, nonché servizi “per la montagna” per 39.198,20 km, senza corrispettivo.

Per il servizio marittimo sono state effettuate 786 corse in 93 giorni di esercizio.

³⁵ La relazione sul controllo di gestione evidenzia una produzione a consuntivo per i servizi terrestri di km 12.674.752 (depurata dei servizi a carico di terzi) a fronte di servizi programmati a preventivo per 12.609.882 Km. I servizi supplementari sono stati pari a 249.562 Km di cui 194.753 Km relativi al servizio sostitutivo su gomma della linea 2 Tramviaria, fuori servizio a causa dello scontro frontale occorso tra due vetture tranviarie (ai sensi delle disposizioni contrattuali vigenti, è stato attivato un servizio sostitutivo su gomma con le linee 2/ e 3 a valenza cosiddetta equivalente in termini economici, in relazione al valore dell'esercizio tranviario).

La minore produzione dichiarata è risultata pari a 201.728 Km, di cui km 7.110 non eserciti per causa di forza maggiore, Km 19 non eserciti per indisposizione del personale e Km 194.599 (tradotti in Km equivalenti su gomma) non eserciti per l'interruzione della linea 2 Tramviaria.

Relativamente ai servizi marittimi dalla relazione risulta che:

nel periodo 1.1.2018 – 31.12.2018, con riferimento alla linea “Trieste-Muggia” sono state effettuate 6.573 corse (le corse soppresse sono 215, di cui 198 per maltempo e 17 per causa di forza maggiore),

nel periodo 1.6.2018-7.9.2018, con riferimento alla linea “Trieste-Barcola-Grignano-Sistiana” sono state effettuate 785 corse (7 corse non sono state realizzate per maltempo).

1412/TERINF del 21.3.2019 rappresentava che la verifica della documentazione afferente al controllo di gestione aveva evidenziato che per i servizi di trasporto su gomma, erano state effettuate tutte le percorrenze previste dai programmi di esercizio approvati, mentre per il TPL marittimo, erano in corso ulteriori approfondimenti e verifiche per cui il versamento del saldo sarebbe stato rinviato³⁶;

- per euro 4.842,00 alla variazione del programma di esercizio della linea marittima “Trieste - Muggia” in occasione della Barcolana 2018. Il corrispettivo era stato determinato considerando l’impegno orario di 4,30 ore giornaliere per la tariffa oraria di euro 538 oltre IVA.

³⁶ La relazione sul controllo di gestione dell’esercizio 2018 riporta quanto segue in merito: “In fase istruttoria relativa alla rendicontazione del servizio di t.p.l 2018, è emersa, ed è stata segnalata la necessità di rettificare, l’affermazione della Trieste Trasporti contenuta nella nota prot. n. 3227/19 dd. 13.02.2019 avente ad oggetto “Rendicontazione produzione 2018”, inerente la linea marittima non esercita “Trieste-Monfalcone”.

Infatti, il concessionario, con la citata nota, afferma erroneamente che **“la linea non esercita Trieste-Monfalcone è stata sostituita dal prolungamento a Sistiana della linea Trieste-Barcola-Grignano”**.

Tale affermazione crea un presupposto difforme dal Contratto di Servizio in essere e può generare ulteriori equivoci interpretativi o contenziosi in termini di corrispettivo marittimo riconoscibile.

Come già più volte chiarito e in coerenza con le rendicontazioni fin qui operate, richiamando le relazioni dell’ufficio in merito (da ultima quella dd. 12.12.2018 agli atti), per immediatezza di ricognizione si sintetizza la questione come segue.

Tre sono le linee marittime assegnate con contratto di servizio in essere alla Trieste Trasporti S.p.A.:

“Trieste - Muggia”;

“Trieste-Barcola-Grignano” (dal 2009 **prolungato a Sistiana**, senza ulteriori oneri a carico della linea, ovvero a parità di costo, anche in esito alla rimodulazione dei servizi operata nel 2013 per riduzione di corrispettivo);

“Trieste-Monfalcone” (da tempo non esercitata. In passato, sono state avviate sperimentazioni di servizi sostitutivi su gomma. Poiché tali sperimentazioni non hanno avuto esito positivo, le stesse non sono state portate a regime. Tra queste iniziative la Trieste Trasporti aveva valutato e proposto l’istituzione di un servizio marittimo “Sistiana - Monfalcone” a parità di costo della linea “Trieste-Monfalcone”. Tale servizio non è mai stato avviato per le medesime problematiche tecniche del servizio originario.

Ciò premesso, si evidenzia che **Il prolungamento a Sistiana - della linea “Trieste-Barcola-Grignano” è svolto, da sempre, a parità di costo contrattuale della linea stessa, con revisione dei programmi di esercizio della medesima, e non, come affermato dall’Azienda, con copertura economica attraverso le risorse della linea non esercitata Trieste-Monfalcone.**

Per converso, il corrispettivo della linea “Trieste-Monfalcone”, non esercitata, è stato riconosciuto, a partire dal 2012 e fino al 2016, a copertura dei maggiori oneri intervenuti per la modifica del regime iva della linea Trieste - Muggia, a fronte della specifica tipologia esercitata (con assenso da parte del competente ufficio regionale).

L’Azienda, sia per l’esercizio 2017 sia per l’annualità 2018, non ha richiesto il predetto riconoscimento, per cui la Regione ha inteso che la problematica motivazionale fosse stata risolta”.

Tabella 10 - Corrispettivi esercizio 2018

| ESERCIZIO 2018 | | | | |
|---|-----------------------|---|-----------------------|---|
| | corrispettivi | Iva (10% per tpl e 5% per serv. Marittimi) | totale | descrizione |
| Unità di gestione Goriziana | 14.942.142,09 | 1.494.214,21 | 16.436.356,30 | trasporto terrestre con integrazioni percorrenze nel Programma di esercizio (euro 2.090,00+72.142,58) |
| | 106.094,88 | 5.304,74 | 111.399,62 | Servizi marittimi |
| servizi extra contratto | 57.000,00 | 2.850,00 | 59.850,00 | incremento linea marittima Trieste Grado |
| servizi extra contratto | 18.305,09 | 1.830,51 | 20.135,60 | servizio aggiuntivo sperimentale Parcheggio via Bagni Nuova-Panzano area Fincantieri, Monfalcone |
| Totale | 15.123.542,06 | 1.504.199,46 | 16.627.741,52 | |
| Unità di gestione Pordenonese | 18.607.915,38 | 1.860.791,53 | 20.468.706,91 | trasporto terrestre |
| servizi extra contratto | 138.780,00 | 13.878,00 | 152.658,00 | linea rossa |
| servizi extra contratto | 2.738,27 | 273,83 | 3.012,10 | trasporto studenti Fiera di Pordenone 8 e 9 novembre 2018 |
| Totale | 18.749.433,65 | 1.874.943,36 | 20.624.377,01 | |
| Unità di gestione Udinese | 39.188.295,24 | 3.918.829,53 | 43.107.124,77 | trasporto terrestre |
| | 108.206,73 | 5.410,33 | 113.617,06 | trasporto marittimo |
| Totale | 39.296.501,97 | 3.924.239,86 | 43.220.741,83 | |
| Unità di gestione Triestina | 46.387.640,59 | 4.638.764,06 | 51.026.404,65 | trasporto terrestre |
| | 886.183,32 | 44.531,82 | 930.715,14 | trasporto marittimo |
| servizi extra contratto | 4.842,00 | 242,10 | 5.084,10 | variazione programma di esercizio per Barcolana |
| Totale | 47.278.665,91 | 4.683.537,98 | 51.962.203,89 | |
| TOTALE COMPLESSIVO DELL'ES. 2018 | 120.448.143,59 | 11.986.920,66 | 132.435.064,25 | |

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Relativamente all'esercizio 2019, dagli atti trasmessi risulta che la spesa sostenuta per il servizio di cui trattasi è stata pari a euro 121.958.700,25 (IVA esclusa).

La spesa sostenuta per l'unità di gestione goriziana, di euro 15.242.541,03 (oltre IVA), per euro 62.466,59 ha riguardato servizi extra-contratto relativi:

- al potenziamento delle corse della linea E51 per il periodo 30/6/2019 – 8/9/2019 e dall'11/10/2019 al 13/10/2019 nonché all'istituzione del servizio navetta dalla stazione ferroviaria di Monfalcone all'aeroporto in occasione della Barcolana 2019 (euro 10.086,59 oltre IVA);
- all'esercizio del servizio marittimo Trieste-Grado dal 3/9/2019 al 15/9/2019 con tre coppie di corse giornaliere (euro 52.380,00 oltre IVA).

Relativamente al servizio di trasporto ordinario, il decreto n. 1844/TERINF del 30.4.2020 di liquidazione della terza rata e del saldo per l'attività svolta nel 2019, non precisa se ci siano state minori o maggiori percorrenze rispetto al programma di esercizio concordato con la società³⁷.

La spesa relativa all'unità di gestione pordenonese è stata pari a 18.925.155,15 euro (IVA esclusa) e ha incluso, per euro 2.872,27, servizi integrativi relativi al trasporto studenti alla fiera di Pordenone in occasione della manifestazione "Punto d'incontro" organizzata il 6 e 7 novembre 2019. Relativamente alla spesa per il servizio di trasporto su gomma (euro 18.922.282,88 oltre IVA), dal decreto n. 1840/TERINF del 29.4.2020 di liquidazione della terza rata e del saldo del corrispettivo contrattuale, emerge che essendo state effettuate minori percorrenze (per km 5.849,17) la Regione aveva operato una riduzione del corrispettivo a saldo di euro 16.535,61³⁸. Per euro 140.000,00 l'importo liquidato faceva riferimento al progetto EmotionWay (Eco&soft MObility Trough Innovative ad Optimized network of cross-border NaturAL and culturAL Trails), relativo al programma di

³⁷ Dalla relazione sul controllo di gestione emerge che le percorrenze annue dell'unità di gestione goriziana ammontano a Km 5.643.868, di cui 1.310.663 relative al servizio urbano e 4.333.205, relative al servizio extraurbano.

Le minori percorrenze sono state determinate da:

deviazioni per 36.361 Km (riferiti per km 2.316 al servizio urbano e per km 34.045 al servizio extraurbano),

astensioni dal lavoro per 7.835 Km (di cui 2.266 km relativi al servizio urbano e 5.569 km relativi al servizio extraurbano),

cause tecniche per 850 Km (riferiti per 459 Km al servizio urbano e per 391 Km al servizio extraurbano).

³⁸ Dalla relazione redatta a integrazione, commento e supporto dei dati relativi al controllo di gestione risulta che le percorrenze nette totali dell'Unità di gestione pordenonese nel 2019 sono state pari a 7.374.064,71 Km (considerando i Km di esercizio + bis+ deviazioni). Le maggiori percorrenze (Km 1.348,2) hanno riguardato: il prolungamento del periodo di esercizio scolastico dal 4.3.2019 al 6.3.2019, dal 18.4.2019 al 24.4.2019, 13.6.2019 al 4.7.2019 per assicurare i servizi alla scuola IAL di Aviano di alcune corse (712,8 Km); il servizio sperimentale di collegamento San Vito al Tagliamento Fs – ZI Ponte Rosso per il progetto di Alternanza scuola lavoro relativo al periodo 21.4 – 15.6.2019 (477,6 Km); l'effettuazione di corse scolastiche Regione Veneto per la giornata del 19.9.2019 (157,82 Km). Le minori percorrenze sono state pari a 7.197,39 Km e sono dipese per 6.650,69 Km da scioperi e per 546,70 Km da altre cause. Pertanto, le minori percorrenze non compensate ammontano per il 2019 a 5.849,17 Km.

cooperazione Interreg V-A Italia-Austria 2014-2020, avente come obiettivo principale la valorizzazione del territorio transfrontaliero ed il potenziamento della visibilità esterna e la fruibilità dei patrimoni naturali e culturali, attraverso una migliore connessione con le reti di trasporto (ferrovia, ciclabile, stradale) ed interventi migliorativi sulle stesse. Venivano ricondotti a tale progetto il servizio turistico ferroviario di treni storici in occasione di particolari eventi sulla linea Sacile - Gemona, le corse autobus con mezzi dotati di carrello portabiciclette sulla direttrice Maniago - Gemona e le corse autobus navetta afferenti ai vari servizi, ferroviari e automobilistici, svolti sulla direttrice principale Sacile - Maniago - Gemona.

La spesa per il servizio di trasporto su gomma e marittimo attinente all'unità di gestione udinese è stata pari a euro 39.866.184,22 e ha riguardato esclusivamente servizi rientranti nel programma d'esercizio concordato con la Regione. Dal decreto 1835/TERINF dd. 29.4.2020 di liquidazione del saldo, non emerge se vi siano state maggiori o minori percorrenze rispetto al programma di esercizio inizialmente concordato³⁹.

La spesa dell'unità di gestione triestina, pari a euro 47.924.819,85, ha incluso servizi extra contratto per euro 45.454,55 (oltre IVA) relativi al trasporto pubblico della linea n. 80 per la tratta Campo Marzio - Rive - Barcola⁴⁰.

³⁹ La relazione redatta ad integrazione, commento e supporto dei dati relativi al Controllo di Gestione di cui all'art. 32 della l.r. 20/97 dell'Unità di gestione udinese indica percorrenze totali annue per complessivi Km 15.613.924. La relazione precisa quanto di seguito riportato: "Il totale delle maggiori percorrenze per servizi in compensazione (+1.894,45 km), delle maggiori percorrenze per cause di forza maggiore (+1.537,15 km) e delle maggiori percorrenze per i nuovi servizi a favore del Comune di Sappada (+12.691,69 km), nonché delle minori percorrenze per variazioni di esercizio dovute a motivi diversi da interventi alla viabilità (-2.450,10 km), e per scioperi (-14.929,60 km), è pari a - 1.256,41 km, che vanno a compensare parzialmente i 13.917,93 km in più resi a Lignano Sabbiadoro in seguito all'attivazione dell'Autostazione, restando i rimanenti a carico aziendale, come da nota SAF prot. 2057 del 21/06/2019 e da Decreto 2869/TERINF del 26/06/2019."

Per il servizio marittimo risultano 784 corse effettuate in 93 giorni di esercizio.

⁴⁰ Dalla relazione tecnica concernente la rendicontazione 2019 emerge che la produzione chilometrica a consuntivo ammonta a 12.707.646; i servizi supplementari sono stati pari a 221.270 e sono relativi per 5.798 Km a percorrenze autorizzate in compensazione, per 16.735 chilometri alle variazioni delle percorrenze concernenti le Linee 30 e 38 e per 198.737 Km il servizio sostitutivo tranviario relativo alla linea 2/ e 3 con servizi di trasporto su gomma. La minore produzione chilometrica dichiarata è risultata pari a 219.665 chilometri (19.809 km per scioperi, 6.573 Km per cause di forza maggiore, 8 Km per indisposizione del personale. La minore produzione chilometrica afferente alla linea tranviaria è stata di 193.274 Km.

Relativamente ai servizi di trasporto marittimo, dal decreto 1798/TERINF del 28.4.2020, relativo alla liquidazione della terza rata e dell'acconto 2020, emerge che l'Amministrazione ha provveduto a trattenere l'importo di euro 25.519,56 (IVA esclusa), "in attesa di completa definizione con la società Trieste Trasporti spa degli importi dovuti" provvedendo a liquidare solo la parte contrattualmente pattuita⁴¹.

Tabella 11 - Corrispettivi esercizio 2019

| ESERCIZIO 2019 | | | | |
|----------------------------------|----------------------|--|----------------------|---|
| | corrispettivi | Iva (10% per tpl e 5% per serv. Marittimi) | totale | descrizione |
| Unità di gestione Goriziana | 15.072.567,95 | 1.507.256,79 | 16.579.824,74 | trasporto terrestre |
| | 107.506,49 | 5.375,32 | 112.881,81 | Servizi marittimi |
| servizi extra contratto | 10.086,59 | 1.008,66 | 11.095,25 | incremento linea extraurbana E51 dall'11/10/2019 al 13/10/2019 + navetta da Monfalcone a Polo Intermodale di Ts il 13/10/2019 |
| servizi extra contratto | 52.380,00 | 2.619,00 | 54.999,00 | incremento linea marittima stagionale Trieste-Grado nel periodo 3/9/2019 al 15/09/2019 |
| Totale | 15.242.541,03 | 1.516.259,77 | 16.758.800,80 | |
| Unità di gestione Pordenonese | 18.922.282,88 | 1.892.228,29 | 20.814.511,17 | trasporto terrestre |
| servizi extra contratto | 2.872,27 | 287,23 | 3.159,50 | trasporto studenti Fiera di Pordenone 6 e 7 novembre 2019 |
| Totale | 18.925.155,15 | 1.892.515,52 | 20.817.670,67 | |
| Unità di gestione Udinese | 39.756.537,78 | 3.975.653,78 | 43.732.191,56 | trasporto terrestre |
| | 109.646,44 | 5.482,33 | 115.128,77 | trasporto marittimo |
| Totale | 39.866.184,22 | 3.981.136,11 | 43.847.320,33 | |
| Unità di gestione Triestina | 42.369.656,79 | 4.236.965,68 | 46.606.622,47 | trasporto terrestre |
| | 5.509.708,51 | 505.968,43 | 6.015.676,94 | trasporto marittimo |
| servizi extra contratto | 45.454,55 | 4.545,45 | 50.000,00 | linea sperimentale n.80 Campo marzio- Rive -Barcola dal 6/7/2019 all'8/9/2019 |
| Totale | 47.924.819,85 | 4.747.479,56 | 52.672.299,41 | |

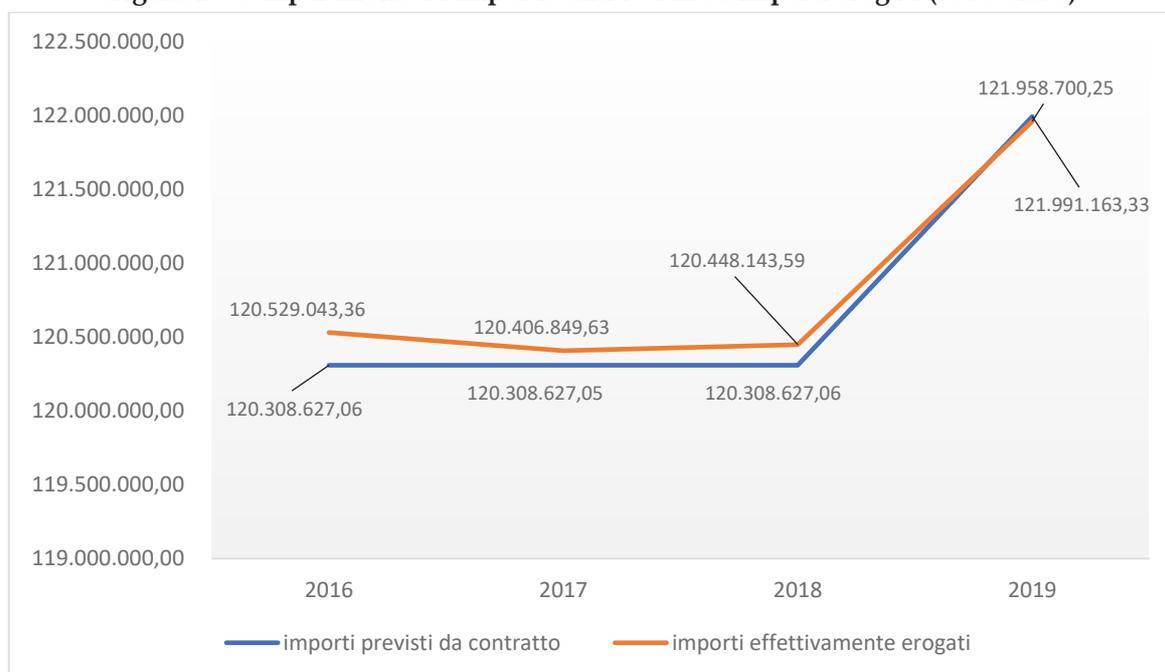
⁴¹ La relazione tecnica relativa alla rendicontazione per l'esercizio 2019, indica che le corse effettuate sono state 7.532 su 7.612, e hanno riguardato le linee "Trieste-Muggia" e "Trieste Bacola Grignano Sistiana", mentre la linea Trieste Monfalcone non è stata esercita. Come per il precedente esercizio si precisa che la linea non esercitata Trieste-Monfalcone non è stata sostituita dal prolungamento a Sistiana della linea Trieste-Barcola-Grignano.

| | | | | |
|---|-----------------------|----------------------|-----------------------|--|
| TOTALE COMPLESSIVO DELL'ES. 2019 | 121.958.700,25 | 12.137.390,96 | 134.096.091,21 | |
|---|-----------------------|----------------------|-----------------------|--|

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Il seguente grafico compara gli importi precisamente predeterminati dal contratto con quelli effettivamente erogati alle aziende di trasporto nei diversi esercizi a fronte delle prestazioni rese. Dallo stesso emerge che gli importi erogati sono superiori rispetto a quelli iniziali previsti da contratto, con esclusione dell'esercizio 2019, quale conseguenza della deliberazione giunta che aveva stabilito la corresponsione di un corrispettivo aggiuntivo di euro 1.760.000,00. Il grafico mette anche in luce come dopo una leggera flessione della spesa regionale nell'esercizio 2017 (in questo esercizio i corrispettivi liquidati erano diminuiti di euro 122.193,73 rispetto all'esercizio precedente), nel 2018 e nel 2019 ci sia stato un incremento degli esborsi: le erogazioni dell'esercizio 2018 hanno subito un incremento di euro 41.293,96 rispetto al 2017 e quelle dell'esercizio 2019 hanno subito un incremento di euro 1.510.556,66 rispetto al 2018. Per cui, nel quadriennio, il costo del servizio effettivamente sostenuto dalla Regione è aumentato complessivamente di euro 1.429.656,89.

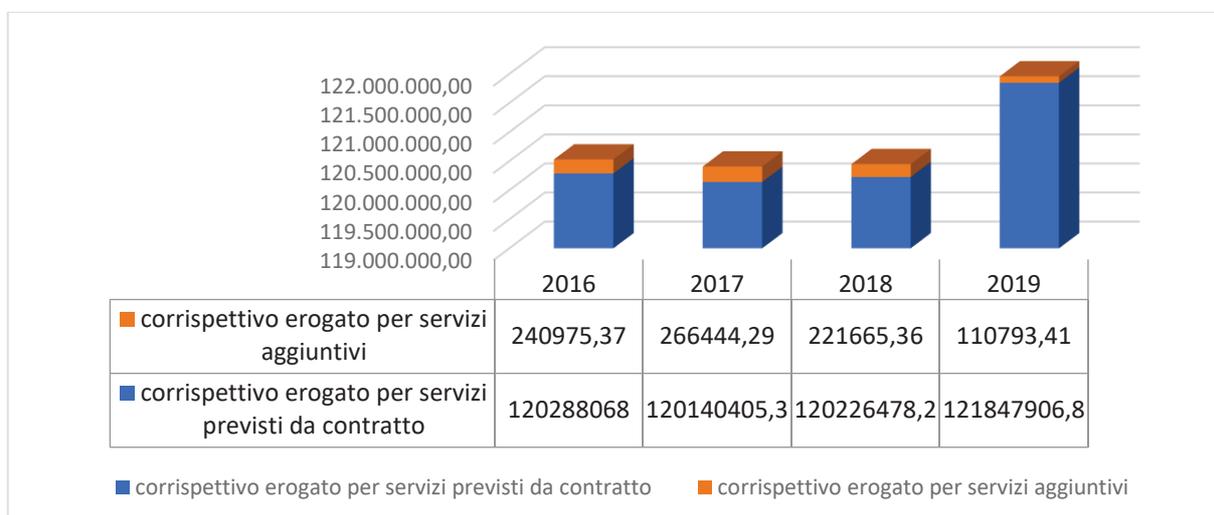
Figura 1 - Comparazione tra importi contrattuali ed importi erogati (iva esclusa)



Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Il seguente grafico, invece, evidenzia la suddivisione degli importi erogati tra servizi previsti contrattualmente e quelli extra-contratto e aggiuntivi.

Figura 2 - Importi erogati per servizi ordinari e servizi aggiuntivi (iva esclusa)



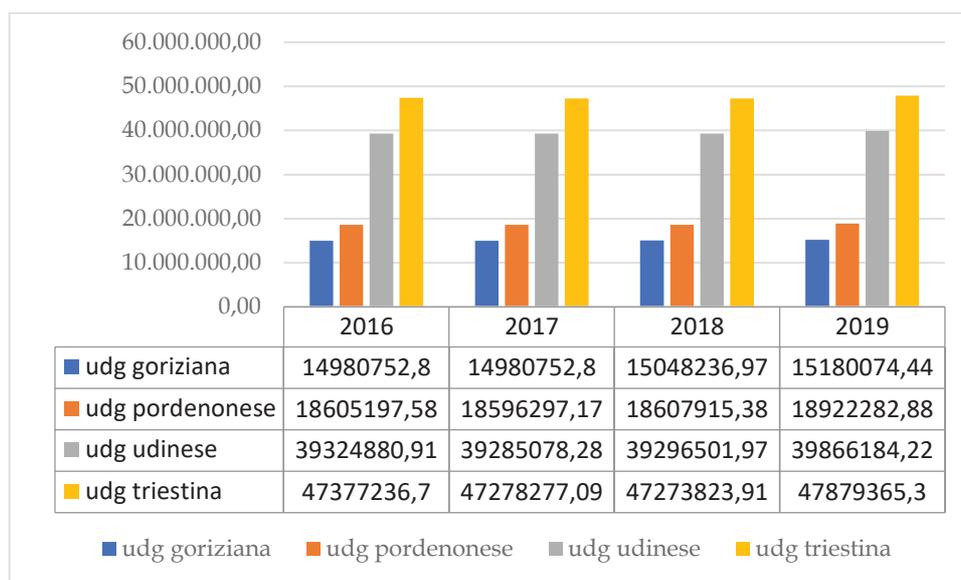
Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Dallo stesso, risulta, considerando complessivamente le prestazioni rese dalle aziende, che:

1. relativamente all'intero periodo 2016-2019 sono stati erogati servizi "ordinari" in misura inferiore rispetto agli importi stabiliti contrattualmente. Relativamente a questi servizi, si riscontra lo stesso trend di spesa precedentemente osservato con riferimento agli esborsi complessivi regionali per il servizio, ovvero, un decremento delle risorse erogate nel 2017, rispetto all'esercizio 2016, e un incremento dei finanziamenti dal 2017 al 2019;
2. i finanziamenti relativi ai servizi extra-contratto e aggiuntivi vedono invece una crescita dal 2016 al 2017, e un decremento nel periodo 2017-2019, evidenziando un andamento opposto rispetto a quello registrato dalla spesa per i servizi inclusi nel contratto. L'incidenza più contenuta di tali variazioni rispetto a quelle determinate dalle dinamiche contrattuali fa sì che le prime servano solo ad attenuare le variazioni delle seconde, che essendo più importanti di fatto determinano le dinamiche della spesa.

Relativamente agli importi erogati per servizi previsti da contratto, come evidenziato nel seguente grafico, risulta che la spesa preponderante è quella relativa ai servizi resi nelle unità di gestione triestina e udinese. Per ogni esercizio del periodo considerato, gli importi complessivamente erogati dalla Regione, sono imputabili, in media, per il 12,47% all'unità di gestione goriziana, per circa il 15,49% all'unità di gestione pordenonese, per il 32,70% all'unità di gestione triestina e per il 39,34% all'unità di gestione udinese.

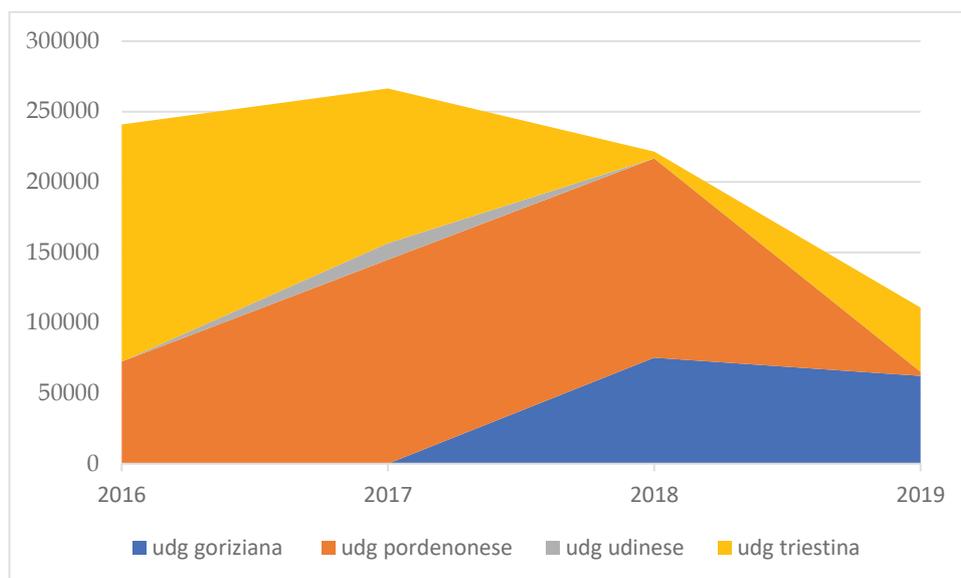
Figura 3 - Erogazioni per servizi previsti da contratto per unità di gestione (iva esclusa)



Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Il seguente grafico analizza la spesa inerente ai servizi di trasporto erogati e non previsti originariamente da contratto (extra-contratto e aggiuntivi) relativamente alle diverse unità di gestione. Dallo stesso emerge che le unità di gestione pordenonese e triestina nel quadriennio hanno esercitato la quota più rilevante dei servizi supplementari.

La quota più contenuta di servizi non previsti nei contratti originariamente stipulati tra le parti è invece quella relativa all'unità di gestione udinese, che ha erogato servizi aggiuntivi solo nel 2017 e per importi molto contenuti (euro 11.957,24).

Figura 4 - Composizione della spesa per servizi extra contratto nei diversi esercizi

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

Infatti, l'unità di gestione pordenonese ha beneficiato, complessivamente, di corrispettivi pari a euro 361.601,17 nel quadriennio (euro 72.480,27 nel 2016, euro 144.730,36 nel 2017, euro 141.518,27 nel 2018 ed euro 2.872,27 nel 2019), ricollegabili a due servizi, quelli della "linea rossa" e quelli erogati in occasione della manifestazione punto d'incontro. Relativamente ai primi, si riscontra peraltro, che la Regione ha provveduto a confermare lo svolgimento del servizio nel tempo, alle stesse condizioni stabilite dalle Province e le erogazioni non risultano commisurate ai chilometri effettivamente svolti.

Relativamente all'unità di gestione triestina, si osserva che nel quadriennio la stessa ha percepito euro 328.548,34 (euro 168.495,10 nel 2016, euro 109.756,69 nel 2017, euro 4.842,00 nel 2018 ed euro 45.454,55 nel 2019). Gli importi corrisposti si riferiscono in minima parte alla variazione del programma di esercizio legata alla Barcolana e secondo una quota più consistente a servizi supplementari erogati nel corso degli esercizi 2016 e 2017.

Tabella 12 - Importi erogati per servizi extra-contratto e aggiuntivi

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Totale per udg |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------|
| udg goriziana | 0 | 0 | 75.305,09 | 62.466,59 | 137.771,68 |
| udg pordenonese | 72.480,27 | 144.730,36 | 141.518,27 | 2.872,27 | 361.601,17 |
| udg udinese | 0 | 11.957,24 | 0 | 0 | 11.957,24 |
| udg triestina | 168.495,10 | 109.756,69 | 4.842,00 | 45.454,55 | 328.548,34 |
| Totale complessivo | 240.975,37 | 266.444,29 | 221.665,36 | 110.793,41 | |

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati regionali

7.2. Attuazione del contratto di servizio unificato: flussi finanziari attesi.

Il contratto rep. n. 9874 stipulato in data 15.11.2019 tra la Regione e TPL FVG scarl, società consortile a responsabilità limitata costituita tra Autoservizi FVG spa – SAF, ATAP spa, Trieste Trasporti spa e Azienda Provinciale Trasporti, ovvero le società che precedentemente gestivano il servizio di trasporto nelle quattro unità di gestione previste dalla l.r. 20/1997, prevede l'erogazione di un corrispettivo annuo di euro 109.308.108,00 (iva esclusa) e quindi inferiore a quanto complessivamente versato nelle precedenti annualità per il servizio.

L'importo complessivo annuo di euro 120.179.459,40 (iva inclusa) risulta suddiviso come di seguito indicato:

- euro 118.930.812,00 (IVA 10% inclusa) per il trasporto pubblico locale terrestre compreso il trasporto tranviario;
- euro 1.248.647,40 (IVA 5% inclusa) per il servizio di trasporto marittimo.

Gli importi sopra indicati sono previsti a fronte dell'esercizio dei seguenti servizi:

- trasporto pubblico locale di passeggeri per un totale di circa 43.366.308 chilometri, di cui 16.639.278 relativi a servizio urbano e 23.727.030 chilometri relativi a servizio extraurbano,

- trasporti marittimi per 51.800 miglia. Tale ammontare chilometrico complessivo risulta composto per 41.587.500 da chilometri posti a base d'asta e per la parte restante da chilometri costituenti offerta migliorativa.

Mentre per il primo anno di esercizio, il contratto prevede l'erogazione dei corrispettivi su base mensile e in misura pari al 90% dei compensi maturati fino al 31 dicembre, per le successive annualità, l'erogazione dei corrispettivi avverrà in tre rate (ciascuna pari al 30% dell'importo totale dovuto per il servizio), dietro presentazione di fattura da emettersi nei mesi di febbraio, giugno e ottobre con pagamento entro 30 giorni. L'erogazione del saldo, pari al 10% del corrispettivo, avverrà entro 30 giorni dalla presentazione della fattura, previa verifica dello svolgimento del servizio programmato, come accadeva nei precedenti esercizi. Il contratto definisce anche il compenso relativo ad eventuali servizi aggiuntivi rispetto a quelli indicati nel programma di esercizio: il corrispettivo unitario previsto, per tipologia di servizio, in questo caso ammonta a euro 0,66 per il trasporto urbano (a Km) ed euro 0,44 per il trasporto extraurbano (a Km).

Si riscontra quindi che la nuova gara ha comportato, in primo luogo, il contenimento della spesa sostenuta dalla Regione, con riferimento ai servizi previsti nel programma di esercizio e potenzialmente anche con riferimento agli eventuali servizi supplementari richiesti all'azienda concessionaria. Infatti, la definizione di un compenso chilometrico per le percorrenze urbane ed extraurbane permette di superare un sistema basato sulla corresponsione di importi determinati di volta in volta a prescindere dalle dovute comparazioni economiche e talvolta basati sulla spesa storica.

Il nuovo contratto ha anche fissato una più funzionale modalità di liquidazione delle somme spettanti al concessionario, passando dal versamento in via anticipata di un acconto pari al 90% del corrispettivo totale a quattro rate periodiche pari al 30% del corrispettivo complessivo stabilito per l'anno di esercizio.

Se l'individuazione di un'unica parte contraente sicuramente costituisce un aspetto positivo in quanto contribuisce a determinare omogeneità nei trattamenti economici praticati per i servizi resi nei diversi territori regionali, si evidenzia come sia comunque importante garantire la massima trasparenza nella quantificazione degli importi liquidati a saldo riportando percorrenze previste e percorrenze non effettuate ovvero maggiori percorrenze

autorizzate. Di fatto, se fino al 2017 le relazioni relative al controllo di gestione hanno chiarito quali fossero i percorsi effettuati a fronte delle erogazioni ricevute dalle aziende operanti nelle quattro unità di gestione, relativamente agli anni successivi non è stato possibile risalire altrettanto agevolmente all'entità delle prestazioni rese dalle aziende a fronte dei compensi ricevuti dalla Regione, talvolta per le carenze espositive degli atti di liquidazione del saldo talvolta per l'eterogeneità delle relazioni tecniche di rendicontazione dei servizi.

Si sottolinea, inoltre, che il diverso ruolo assunto dalla Regione nel corso degli anni, da soggetto finanziatore a parte committente/contraente, comporta una diversa importanza della funzione di controllo. La liquidazione degli importi a saldo non potrebbe limitarsi a prendere atto delle dichiarazioni provenienti dalle aziende, ma deve essere il più possibile esercitata direttamente a partire dai dati attinti dai sistemi informativi nel tempo introdotti e che sono stati considerati fondamentali per l'aggiudicazione del servizio.

8. ASPETTI DELL'ORGANIZZAZIONE REGIONALE CON RIFERIMENTO ALLA VIGILANZA E CONTROLLO.

La gestione in modo diretto del servizio di TPL è espressione di quel settore di attività che si allontana dal tradizionale ruolo regionale di ente di regolazione, programmazione e di distribuzione delle risorse sul territorio, affinché determinati soggetti, perlopiù, estranei all'Amministrazione, le utilizzino per il perseguimento di finalità e interessi coerenti con la programmazione regionale o comunque ritenuti meritevoli di attenzione.

Si tratta di un'attività che non ha contenuti meramente finanziari, ma che, al contrario, presuppone azioni di natura gestionale che richiedono specifiche professionalità, specie in considerazione della pluralità degli interessi pubblici che sono in vario modo dipendenti o collegati al funzionamento del servizio di trasporto pubblico locale.

Quando si parla di controllo si può infatti intendere tale attività come rivolta alla verifica dell'esecuzione del contratto e degli adempimenti concordati ed eventuale consequenziale adozione delle azioni di penalizzazione, revoca e/o decadenza dell'affidamento con relativa risoluzione del contratto. Oppure può farsi riferimento all'attività di controllo in un'accezione differente e avente natura strumentale alla verifica se la gestione contrattuale del servizio affidato sia in linea verso il conseguimento non solo in generale degli obiettivi di tipo economico e finanziario, ma anche connessi all'interesse pubblico oggetto dell'affidamento.

In questo secondo contesto rivestono particolare importanza le attività dell'apparato regionale che individuano e valutano le esigenze e le istanze provenienti dal disomogeneo territorio della regione, quelle che attengono alla qualità del controllo e della vigilanza, nonché quelle preordinate a rilevare il grado di soddisfazione dell'utenza per il servizio prestato.

Ciò premesso, l'individuazione dei contenuti di base e dei soggetti cui competevano le attività di vigilanza e controllo sui servizi erogati dalle aziende concessionarie, per il periodo 2016 - 2019 sono rinvenibili nelle norme della l.r. 20/1997, considerato che la successiva l.r. 23/2007 stabilisce, nelle norme transitorie (art. 38 comma 1) e nelle more dell'implementazione del

nuovo sistema regionale di TPL, che i contratti di servizio stipulati dagli Enti locali con i gestori dei servizi di trasporto pubblico locale, esistenti alla data della sua entrata in vigore, restano disciplinati dalla normativa regionale previgente in materia di trasporto pubblico locale. Stando sempre alle su richiamate norme transitorie la Regione e gli Enti locali, competenti per le rispettive unità di gestione, avrebbero continuato ad esercitare le rispettive funzioni previste dalla normativa regionale fino alla scadenza dei contratti allora in essere.

Bisogna comunque ricordare che l'avvio del nuovo sistema è stato notevolmente ritardato per i motivi dianzi ricordati.

Va, inoltre, ricordato che nel 2016 ha avuto inizio una fase di transizione correlata all'iter di soppressione delle Province, con rilevanti esodi di personale provinciale prevalentemente verso la Regione.

Tornando alla disciplina in materia di controllo e vigilanza la l.r. 20/1997 ripartiva tali funzioni tra Province e Regione prevedendo che alle prime, quali soggetti cui era affidata in concreto la cura del servizio e l'affidamento in gestione, competeva il controllo dei servizi di linea esercitati nell'unità di gestione di riferimento (art. 7, comma 1, lett. p)), nonché la promozione annuale di una conferenza tra i Comuni appartenenti ad ogni unità di gestione e gli utenti, volta a valutare la qualità del servizio, congiuntamente alla quantità e ai costi sostenuti per l'erogazione (art. 6, comma 2). La Regione, a mente dell'art. 5, comma 1, lett. c), spettava l'esercizio della vigilanza sui servizi pubblici di linea provinciali.

Ai sensi delle previsioni contenute nelle capo VIII - norme speciali, finali e transitorie - l'esercizio della vigilanza sulla regolarità e sicurezza dei servizi pubblici di linea era svolto dalla allora denominata Direzione regionale della viabilità e dei trasporti (art. 30).

Tuttavia, anche le stesse Province erano tenute, giusta il su citato art. 30, comma 2, a svolgere periodici controlli sulla regolarità e sicurezza dei servizi pubblici nell'ambito delle rispettive competenze.

Al fine di agevolare i controlli sull'attività esercitata, a loro volta, le aziende concessionarie erano tenute, ai sensi dell'art. 32, comma 1, a dotarsi di un sistema informatico di controllo della gestione in collegamento con il sistema sito presso l'Amministrazione regionale e presso

le Amministrazioni provinciali; sistema informatico che da progettarsi, realizzarsi e rendersi disponibile a titolo gratuito da parte della Regione (art. 32, commi 2 e 3).

Strumentali all'espletamento delle funzioni di vigilanza sono gli obblighi posti in capo all'azienda concessionaria della relativa Unità di gestione di fornire tutte le informazioni di carattere tecnico, gestionale e finanziario relative ai servizi esercitati agli organi preposti alla vigilanza, nonché a dotarsi di un direttore o un responsabile tecnico dell'esercizio tenuto a rispondere del regolare svolgimento del servizio e della sicurezza del relativo esercizio nei confronti dell'ente preposto alla vigilanza (art. 18, commi 2 e 3).

Anche la successiva l.r. 23/2007 prevede una ripartizione tra Regione e Province delle funzioni di monitoraggio e controllo in materia di trasporto pubblico locale pur tenendo conto del nuovo riassetto e revisione delle attribuzioni e competenze.

Nello specifico, stante il nuovo ruolo assunto dalla Regione la stessa, nell'ambito delle più ampie e dirette funzioni esercitate in materia di trasporto pubblico, provvede, in conformità all'art. 9, comma 1, lettere d) e f), all'organizzazione di un sistema di controllo evoluto dei servizi di trasporto e coordina e vigila sull'attività delegata alle Province tra cui il controllo della regolarità e sicurezza dei servizi in base agli obblighi di servizio (art. 11, comma 1, lettera a)).

Per quanto rileva, invece, specificamente le attività di controllo e monitoraggio, è utile richiamare le previsioni dell'art. 33 laddove, in particolare:

- autorizzano l'Amministrazione regionale ad affidare incarichi a soggetti esterni per monitorare l'evoluzione della mobilità e del sistema di trasporto pubblico nonché per effettuare il controllo di gestione, qualora non vi provveda tramite le proprie strutture;
- qualificano il controllo di gestione come avente carattere continuativo e diretto a monitorare le caratteristiche del servizio, le performance economiche e qualitative, le scelte gestionali, la regolarità del servizio e le relative cause di scostamento dai livelli contrattuali, anche attraverso un sistema di controllo automatico dei veicoli, in grado di raccogliere le informazioni relative alla localizzazione dei mezzi, alla gestione della flotta, alla raccolta dei dati di traffico, alle informazioni ai passeggeri e ad altre eventuali funzionalità del servizio;

- dispongono che il soggetto affidatario del servizio di TPL si doti di un sistema informatico compatibile con quello regionale e che la Regione possa effettuare la progettazione e realizzazione del sistema informativo di supporto al controllo e monitoraggio sopra descritto.

Concentrandoci in questa sede sul contratto rep. 9874 stipulato in data 15.11.2019, all'esito della complicata procedura concorsuale e contenziosa, può dirsi che lo stesso recepisce le su richiamate disposizioni della l.r. 23/2007, ma tiene anche conto dell'intervenuta soppressione delle Province accentrando, quindi, tutti i controlli e i monitoraggi in capo alla Regione.

Per quanto riguarda i contratti di concessione risalenti al primo avvio del sistema di TPL regionale lo schema tipo approvato con la DGR n. 2686/1999, le previsioni sono poco articolate limitandosi a ribadire quanto già contenuto nelle norme regionali e, in particolare, l'obbligo di fornire le informazioni necessarie agli organi preposti alla vigilanza, nonché di dotarsi di un sistema informatico compatibile.

Ulteriori impegni sono scaturiti, durante il regime di proroga, per effetto dei già ricordati indirizzi vincolanti dettati dalla DGR n. 313/2011 con riferimento alla dotazione di sistemi tecnologici automatici di monitoraggio ai fini dell'alimentazione di un programma di controllo di gestione.

Quanto al contratto di affidamento de servizio di TPL unico regionale l'art. 22 rubricato vigilanza e controllo si limita brevemente a indicare che l'attività di vigilanza e controllo sui servizi affidati è svolta dalla Regione ovvero da soggetti dalla stessa delegati con l'obbligo dell'affidatario di consentire ai soggetti incaricati della vigilanza e del controllo, da un lato, di accedere liberamente a veicoli, impianti, documentazione amministrativa e contabile relativa ai servizi affidati⁴², e dall'altro, di accedere anche per via telematica ai dati sul servizio e alla documentazione relativa.

⁴² In merito, l'art. 13 del contratto stabilisce che al fine di agevolare le verifiche e l'acquisizione dei dati, TPL FVG scarl dovrà anche concedere la libera circolazione, su tutti i mezzi, al personale incaricato dalla Regione.

Tuttavia il contratto in parola reca diverse altre clausole che fanno, invece, riferimento a un sistema di monitoraggio finalizzato al controllo di gestione con le caratteristiche sopra descritte nell'art. 33 della l.r. 23/2007 e da attivare raccogliendo i dati derivati dai conta passeggeri e dai sistemi AVM installati a bordo di tutti i mezzi di trasporto e, quindi, utili alla rilevazione dei dati e delle informazioni al fine di rappresentare la domanda di TPL sulle singole corse e linee. Il sistema di monitoraggio, sviluppato dal soggetto affidatario prima di avviare i servizi e in relazione alle esigenze conoscitive della Regione, deve consentire, durante lo svolgimento del contratto, il trasferimento continuo di dati alla Regione funzionali al raggiungimento degli obiettivi che la medesima si propone di raggiungere attraverso il sistema stesso.

L'articolazione delle disposizioni contrattuali definisce chiaramente il complesso delle funzioni che l'apparato regionale è chiamato a esercitare ai fini ora in esame e connota le stesse con la rilevanza, che oltrepassa la mera dimensione contrattuale e che deve riconoscersi ai settori di attività che, come quello di cui ora si tratta, sono potenzialmente idonei a generare benefici di ampio spettro e di generale interesse.

Detti obiettivi non contemplati direttamente nel testo contrattuale si ritrovano nel capitolato descrittivo e prestazionale laddove, l'art. 18, elenca le finalità proprie del sistema di monitoraggio a supporto della Regione tra le quali:

- consentire il controllo della gestione e il controllo strategico delle attività relative al trasporto pubblico locale anche tramite elaborazioni a fini statistici e analisi di tipo economico-gestionale;
- supportare le attività regionali di programmazione e pianificazione del sistema del TPL e di altri settori;
- valutare il funzionamento dei servizi e determinare, anche sulla base delle proposte formulate dagli Enti locali, le azioni utili al miglioramento della loro qualità e attrattività;
- gestire il contratto di servizio anche attraverso la verifica continua delle prestazioni e del loro rispetto dei parametri contrattuali e di quelli contenuti nella carta dei servizi in termini di qualità, quantità, efficienza ed efficacia nonché soddisfazione degli utenti.

È indicativa della maggior attenzione verso l'implementazione e utilizzo di tali sistemi di controllo e monitoraggio anche la previsione, dedotta nel su citato capitolato di gara, dell'effettuazione periodica, a spese dell'affidatario, di campagne di rilevazione finalizzate all'aggiornamento e all'ampliamento delle conoscenze sulla domanda di trasporto e alla stima di matrici di origine/destinazione degli spostamenti⁴³. Ulteriori specifiche indagini, sempre a carico dell'affidatario, sono da realizzarsi nell'ambito della certificazione UNI EN 13816 rivolte alla rilevazione della qualità attesa, percepita ed erogata e alla verifica dei risultati al fine di individuare e porre in essere le necessarie azioni finalizzate al miglioramento continuo dei servizi di trasporto affidati.

Sebbene la verifica circa il rispetto degli standard minimi di qualità fissati del servizio di trasporto è in primo luogo basata sul Sistema di monitoraggio, concorre, altresì, alle azioni strumentali a tali verifiche l'attuazione, quantomeno annuale, di una sessione di incontro tra le parti contraenti unitamente agli enti locali e alle rappresentanze dei viaggiatori che costituisce occasione per esaminare l'adeguatezza quantitativa e qualitativa dei servizi comparando l'offerta erogata con le esigenze dell'utenza, nonché a formulare proposte migliorative dando, altresì, conto dei reclami e delle osservazioni formulate dai cittadini⁴⁴.

La maggiore importanza del sistema di monitoraggio – quale elemento di differenziazione relativamente ai primi contratti di concessione – emerge anche per il fatto che la disciplina contrattuale regola anche le penalità associate al mancato rispetto degli standard minimi di qualità fissati per lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico. Giusta l'art. 15, comma 2, del contratto rep. 9874/2019 la valutazione del rispetto di predetti standard nonché della qualità percepita e attesa dall'utenza è effettuata proprio attraverso i dati derivanti dal sistema di monitoraggio.

Nell'ambito poi degli standard minimi di qualità del servizio a favore dell'utenza va annoverato anche l'obbligo di curare un'informazione e comunicazione idonea, capillare ed

⁴³ Il capitolato descrittivo e prestazionale impone una prima rilevazione già nel corso del primo esercizio, quindi le successive ogni terzo anno successivo al primo.

⁴⁴ In tal senso, il contratto stabilisce che l'Affidatario debba fornire riscontro alla regione, entro 10 giorni dalla richiesta, in merito a tutte le informazioni utili a consentire l'analisi di quanto segnalato e proposto dai viaggiatori, dalle loro rappresentanze e dai cittadini al fine del miglioramento del servizio di trasporto.

efficace sull'offerta del servizio con riferimento alle fermate, approdi, nelle autostazioni, centri di interscambio e uffici per il pubblico, a bordo dei mezzi e con adeguato sito internet aziendale.

Elemento interessante, che si correla alla specialità della Regione, è che la comunicazione delle informazioni ai viaggiatori non avvenga solo utilizzando la lingua italiana e inglese ma anche le lingue minoritarie delle minoranze linguistiche storicamente presenti su territorio regionale. In definitiva alla luce di quanto sopra riassunto è dato evincere che all'amministrazione regionale compete pertanto un'importante attività gestionale di controllo e vigilanza alla quale è correlata la possibilità di eseguire riscontri quantitativi e qualitativi di significato valutativo non solo sulle prestazioni svolte dall'affidatario nell'esercizio del servizio di TPL, ma anche di significato programmatico, al fine di utilizzare al meglio le potenzialità che il servizio approntato è in grado di esprimere.

L'acquisizione dei dati e la loro elaborazione si configura, secondo gli obiettivi della Regione, di fondamentale importanza per la gestione attiva del contratto con particolare riferimento non solo al momento della pianificazione dell'offerta, ma anche in vista delle scelte riguardanti, tra l'altro, gli investimenti in infrastrutture e tecnologie, la tariffazione e, in ultima analisi, alle generali scelte allocative nell'impiego delle risorse che siano il più possibili aderenti ai consueti canoni di efficienza, efficacia ed economicità. e, in definitiva di sostanziale sostenibilità del servizio a salvaguardia dei livelli essenziali del medesimo. Nondimeno tale capacità valutativa non potrà che scaturire dalla piena implementazione delle azioni di monitoraggio che non siano mera raccolta dei dati e delle informazioni ricevute (o quali presupposti per la rendicontazione e pagamento dei corrispettivi) che non risponderebbero agli obiettivi formalizzati negli atti di gara e che sarebbero incoerenti con il ruolo affidato alla Regione nella stessa sede legislativa.

Ha collaborato la dott.ssa Micaela Paladin che ha in particolare curato l'attività istruttoria.

INDICE

| | |
|--|----|
| 1. SINTESI E CONCLUSIONI DEL CONTROLLO. | 2 |
| 2. OGGETTO, FINALITÀ' E SVOLGIMENTO DEL CONTROLLO. | 10 |
| 3. INQUADRAMENTO NORMATIVO DELLA MATERIA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. ASPETTI FONDAMENTALI DELLA DISCIPLINA STATALE E COMUNITARIA. | 17 |
| 4. ASPETTI FONDAMENTALI DELLE RISORSE E DELLE MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. | 27 |
| 5. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NEL FRIULI VENEZIA GIULIA. INQUADRAMENTO SISTEMICO NELL'AMBITO DELLA SPECIALITÀ REGIONALE. | 33 |
| 5.1. Premessa sulla natura pubblica e sull'oggetto della prestazione del servizio di trasporto pubblico locale nel contesto regionale. | 33 |
| 5.2. La disciplina di rilevanza regionale fino al decreto legislativo n. 111/2004. | 34 |
| 5.3 Atti ed eventi che hanno condotto nel 2014 all'indizione della gara per la gestione unitaria a livello regionale. | 42 |
| 5.4 L'attività regionale nel periodo 2014 - 2019 nelle more dell'avvio del nuovo TPL affidato con la gara unica per il bacino regionale. | 50 |
| 6. ANALISI CONTRATTUALE | 56 |
| 6.1 Significato delle "proroghe tecniche" succedutesi nel periodo 2011-2020 e riepilogo dei relativi documenti contrattuali. | 56 |
| 6.2 Le comparazioni dei testi contrattuali oggetto dell'analisi. | 62 |
| 6.3 La disciplina del contratto: le percorrenze chilometriche previste. | 73 |
| 6.4 La disciplina inerente al primo obiettivo: diritto alla mobilità in un sistema integrato di trasporto pubblico. | 74 |
| 6.5 La disciplina inerente al secondo obiettivo: attuazione dell'integrazione modale e, in particolare, dell'integrazione del trasporto ferroviario, automobilistico e marittimo attraverso la creazione di nodi di interscambio, l'integrazione degli orari e la realizzazione di un sistema tariffario integrato sulla base di tecnologie innovative. | 76 |

| | |
|---|-----|
| 6.6. La disciplina inerente al terzo obiettivo: contributo alla salvaguardia ambientale e al contenimento dei consumi energetici attraverso l'incentivazione del trasporto pubblico e l'utilizzo di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale e alimentati con combustibili alternativi. | 80 |
| 6.7. La disciplina inerente al quarto obiettivo: promozione di un equilibrato sviluppo economico e sociale del territorio garantendo standard minimi di mobilità sia nelle città che nelle zone a domanda debole. | 81 |
| 6.8 La disciplina inerente al quinto obiettivo: perseguimento della razionalizzazione e dell'efficacia della spesa..... | 83 |
| 7. ANALISI FINANZIARIA..... | 86 |
| 7.1 Analisi finanziaria (periodo 2016 2019). Destinatari, ammontare e tempistica di erogazione delle risorse regionali..... | 86 |
| 7.2. Attuazione del contratto di servizio unificato: flussi finanziari attesi. | 113 |
| 8. ASPETTI DELL'ORGANIZZAZIONE REGIONALE CON RIFERIMENTO ALLA VIGILANZA E CONTROLLO. | 116 |

INDICE DELLE TABELLE

| | |
|---|----|
| Tabella 1 - Importi deliberati dalla Giunta regionale | 5 |
| Tabella 2 - Importi previsti da contratto | 6 |
| Tabella 3 - Importi pagati..... | 6 |
| Tabella 4 - Affidamento dei servizi su gomma per le quattro unità di gestione. | 40 |
| Tabella 5 - Atti contrattuali di disciplina del TPL automobilistico e marittimo nel periodo 2001-2020 | 61 |
| Tabella 6 - Strutture che devono essere mantenute e/o acquisite a titolo di proprietà da TPL FVG, anche tramite le aziende consorziate..... | 78 |
| Tabella 7 - Corrispettivi contrattuali per l'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale su gomma e marittimo (iva esclusa) | 92 |
| Tabella 8 - Corrispettivi esercizio 2016 | 96 |

| | |
|---|-----|
| Tabella 9 - Corrispettivi esercizio 2017 | 101 |
| Tabella 10 - Corrispettivi esercizio 2018 | 105 |
| Tabella 11 - Corrispettivi esercizio 2019 | 108 |
| Tabella 12 - Importi erogati per servizi extra-contratto e aggiuntivi | 113 |

INDICE DELLE FIGURE

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Comparazione tra importi contrattuali ed importi erogati (iva esclusa) | 109 |
| Figura 2 - Importi erogati per servizi ordinari e servizi aggiuntivi (iva esclusa) | 110 |
| Figura 3 - Erogazioni per servizi previsti da contratto per unità di gestione (iva esclusa) ... | 111 |
| Figura 4 - Composizione della spesa per servizi extra contratto nei diversi esercizi..... | 112 |

L'editing è stato curato dalla dott.ssa Barbara RIZZI

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DI CONTROLLO PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE

FRIULI VENEZIA GIULIA

**RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA
FINANZA PUBBLICA REGIONALE**

2020

PARTE V

DELIBERAZIONE DEL 10 DICEMBRE 2020



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE

FRIULI VENEZIA GIULIA

**ASPETTI DELLA GESTIONE CONTABILE REGIONALE
CHE PRESENTANO ELEMENTI DI DISTINZIONE
DALL'ORDINARIA DISCIPLINA CONTABILE
ARMONIZZATA INTRODOLTA DAL D.LGS. 118/2011**

Relatore: Cons. Fabrizio Picotti

1. OGGETTO DEL CONTROLLO.

Questo referto ha come oggetto l'individuazione degli aspetti della gestione contabile della Regione Friuli Venezia Giulia che presentano elementi di distinzione dall'ordinaria disciplina contabile armonizzata di generale applicazione posta dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, come successivamente modificato e integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126. Le distinzioni che vengono in rilievo attengono alla mancata applicazione di determinati istituti previsti dal d.lgs. 118/2011, all'applicazione di istituti da questo previsti che avviene sulla base di una specifica disciplina di fonte regionale e infine a specifiche connotazioni dell'attività regionale di attuazione e gestione.

Le norme del d.lgs. 118/2011 e i principi contabili applicati da questo previsti stabiliscono infatti essi stessi che taluni aspetti sostanziali o procedurali riguardanti le Regioni siano diversamente regolati a seconda della natura giuridica degli enti destinatari (in ragione della specialità statutaria, che rileva ad esempio nelle modalità dell'accertamento delle entrate derivanti da compartecipazione ai tributi erariali) oppure rimettono alla disciplina regolamentare degli enti la definizione di determinati regimi contabili. Inoltre, a tali fonti di livello statale si affiancano disposizioni legislative di fonte regionale, che disciplinano anch'esse taluni istituti contabili interessati dall'armonizzazione introdotta dal d.lgs. 118/2011 e per le quali si pone pertanto il problema di verificare le relazioni tra le diverse fonti.

Ai fini dell'armonizzazione contabile, il rapporto tra la fonte statale e la fonte regionale è disciplinato dall'art. 79 del d.lgs. 118/2011, secondo il quale per le Regioni a statuto speciale *“la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*.

A questo proposito il Protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia, siglato il 23 ottobre 2014 al fine di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, prevede l'impegno della Regione all'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 118/2011 nei confronti della Regione stessa e degli enti locali del suo territorio con norma di attuazione dello Statuto, stabilendo nel contempo l'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 118/2011 in caso

di mancata adozione delle norme di attuazione. Il Protocollo d'intesa aggiunge che le disposizioni dell'ordinamento contabile regionale continuano ad applicarsi ove compatibili.

In relazione a questo composito quadro di riferimento, il programma di controllo della Sezione per l'anno 2020 prevedeva che, nell'ambito del controllo finalizzato alla dichiarazione di affidabilità del rendiconto regionale dell'esercizio, venisse svolta una disamina finalizzata ad individuare gli aspetti della gestione contabile della Regione Friuli Venezia Giulia che presentavano elementi di distinzione dall'ordinaria disciplina contabile armonizzata di generale applicazione. L'obiettivo era quello di individuare le interferenze tra la particolarità dello strumento e del metodo di un controllo (DAS) che l'ordinamento intesta specificamente solo alla Sezione regionale della Corte dei conti del Friuli Venezia Giulia e le particolarità della disciplina armonizzata vigente per il Friuli Venezia Giulia, che avviene anche sulla base di specifiche disposizioni contabili derogatorie, integrative o attuative (sulla base di fonti regionali) della generale disciplina della contabilità armonizzata di cui al d.lgs. 118/2011.

La logica fondamentale sottesa ad un siffatto programma di controllo era la stessa perseguita a mezzo di altri referti della Sezione e cioè rispondeva a una funzione di coordinamento della finanza pubblica, cui la Sezione ritiene di assolvere anche a mezzo di rappresentazioni delle specificità di situazioni organizzative o attuative della gestione contabile regionale, al fine di favorire la possibilità di valutazioni e comparazioni con la disciplina vigente per altre Regioni. Per cause di forza maggiore dipendenti dalla pandemia, la suddetta disamina non ha potuto essere eseguita nella sede e con i contenuti previsti.

Conseguentemente, considerato che una funzione di coordinamento è propria anche del Rapporto annuale sul coordinamento della finanza pubblica regionale, con deliberazione n. 44 del 19 ottobre 2020 la Sezione ha operato un aggiornamento del programma di controllo per l'esercizio 2020, stabilendo che il Rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale comprendesse anche una parte dedicata alla *“disamina degli aspetti della gestione contabile regionale che presentano elementi di distinzione dall'ordinaria disciplina contabile armonizzata introdotta dal d.lgs. 118/2011”*.

Tutto ciò premesso, va innanzitutto precisato che sussistono numerose disposizioni del d.lgs. 118/2011¹ e diverse disposizioni dei principi contabili applicati² che demandano alla fonte

¹ Ciò vale *in primis* per le variazioni di bilancio, disciplinate dall'art. 51 del d.lgs. 118/2011 (Variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale).

1. Nel corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge.

2. Nel corso dell'esercizio la giunta, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e le variazioni del bilancio di previsione riguardanti:

a) l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;

b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata;

c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;

d) variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;

e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale di cui all'art. 3, comma 4;

f) le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese imprevedute di cui all'art. 48, lettera b);

g) le variazioni necessarie per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti;

g-bis) le variazioni che, al fine di ridurre il ricorso a nuovo debito, destinano alla copertura degli investimenti già stanziati in bilancio e finanziati da debito i maggiori accertamenti di entrate del titolo 1 e del titolo 3 rispetto agli stanziamenti di bilancio. Tali variazioni sono consentite solo alle regioni che nell'anno precedente hanno registrato un valore dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato e pubblicato secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2014, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 41, comma 2, terzo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, rispettoso dei termini di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231.

3. L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità con cui la giunta regionale o il Segretario generale, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del bilancio gestionale che non sono di competenza dei dirigenti e del responsabile finanziario.

4. Salva differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario della regione possono effettuare variazioni del bilancio gestionale compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, le variazioni di bilancio riguardanti la mera riscrittura di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 42, commi 8 e 9, le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente, e le variazioni di bilancio riguardanti il fondo pluriennale vincolato escluse quelle previste dall'art. 3, comma 4, di competenza della giunta, nonché le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa. Salvo differente autorizzazione della giunta, con riferimento ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare variazioni compensative solo dei capitoli di spesa appartenenti al medesimo macroaggregato e al medesimo codice di quarto livello del piano dei conti. Il responsabile finanziario della regione può altresì variare l'elenco di cui all'articolo 11, comma 5, lettera d), al solo fine di modificare la distribuzione delle coperture finanziarie tra gli interventi già programmati per spese di investimento

- Cfr. anche art. 48 Fondi di riserva, comma 2. L'ordinamento contabile della regione disciplina le modalità e i limiti del prelievo di somme dai fondi di cui al comma 1, escludendo la possibilità di utilizzarli per l'imputazione di atti di spesa. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera a), sono disposti con decreto dirigenziale. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera b), sono disposti con delibere della giunta regionale. comma 3. Il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa è iscritto nel solo bilancio di cassa per un importo definito in rapporto alla complessiva autorizzazione a pagare ivi disposta, secondo modalità indicate dall'ordinamento contabile regionale in misura non superiore ad un dodicesimo e i cui prelievi e relative destinazioni ed integrazioni degli altri programmi di spesa, nonché dei relativi capitoli del bilancio di cassa, sono disposti con decreto dirigenziale.

- Cfr. anche art. 56 Impegni di spesa. comma 8: L'ordinamento contabile della regione disciplina le modalità attraverso le quali le fatture o i documenti contabili equivalenti che attestano l'avvenuta cessione di beni, lo stato di avanzamento di lavori, la prestazione di servizi nei confronti dell'ente, sono annotate entro 10 giorni nel registro delle fatture ricevute secondo le modalità previste dall'art. 42 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.....

- Cfr. anche art. 63 Rendiconto generale comma 9: Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Comma 11. Le variazioni dei residui attivi e passivi e la loro reimputazione ad altri esercizi in considerazione del principio generale della competenza finanziaria di cui all'allegato n. 4/3, formano oggetto di apposito decreto del responsabile del procedimento, previa attestazione dell'inesigibilità dei crediti o il venir meno delle obbligazioni giuridicamente vincolanti posta in essere dalla struttura regionale competente in materia, sentito il collegio dei revisori dei conti, che in proposito manifesta il proprio parere. Dette variazioni trovano evidenza nel conto economico e nel risultato di amministrazione, tenuto conto dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

- Cfr. Art. 66 Modalità per la formazione e l'approvazione del rendiconto. Comma 1 Il rendiconto generale della regione è approvato con legge regionale entro il 31 luglio dell'anno successivo all'esercizio cui questo si riferisce. L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità e i termini per la sua presentazione al consiglio regionale.

² Nei principi contabili applicati alla contabilità finanziaria si rinviengono numerosi richiami alle disposizioni del regolamento di contabilità dell'ente, come al punto 4.2 a proposito dell'attività degli incaricati della riscossione. Il punto 5.4.12 stabilisce che nel rispetto di quanto previsto dai regolamenti di contabilità dell'ente, i dirigenti responsabili della spesa possono autorizzare variazioni fra gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato e gli stanziamenti correlati, escluse quelle previste dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 di competenza della giunta. I regolamenti di contabilità delle regioni possono prevedere che le variazioni del fondo pluriennale vincolato siano autorizzate dal responsabile finanziario. Nelle more dell'adeguamento del regolamento di contabilità dell'ente ai principi del presente decreto, le variazioni del fondo pluriennale vincolato possono essere autorizzate dal responsabile finanziario della regione.

Al punto 6.2 si prevede che è possibile emettere mandati di pagamento plurimi su diversi stanziamenti, se lo prevede il regolamento di contabilità, a norma di legge. Rilevante è anche la disposizione di cui al punto 6.4 secondo cui Il servizio di economato di ciascuna amministrazione pubblica è disciplinato dal regolamento di contabilità che ne prevede l'articolazione e le modalità di gestione in relazione alla struttura organizzativa dell'amministrazione, alle tipologie e all'entità delle spese effettuabili, nonché all'esigenza imprescindibile di funzionalità ed efficienza.

Il punto 9.2.6 prevede che le variazioni consistenti nella mera reiscrizione di economie di spesa vincolate derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente, possono essere disposte dai dirigenti se previsto dal regolamento di contabilità o, in assenza di norme, dal responsabile finanziario.

Il punto 11.4 prevede che nel corso della gestione, l'importo del fondo pluriennale vincolato può essere modificato con provvedimento del responsabile finanziario o, nel rispetto di quanto previsto dal regolamento di contabilità dell'ente, dai dirigenti responsabili della spesa. Tali modifiche sono trasmesse tempestivamente (anche in modalità elettronica) dall'ente al tesoriere con comunicazione predisposta sulla base dello schema "variazione fondo plur. vincolato". Il tesoriere non è tenuto a verificare la competenza dell'organo che ha assunto la variazione.

regionale la disciplina di determinati istituti o che attribuiscono direttamente a determinati organi o uffici regionali specifiche competenze.

In questo contesto, l'odierno referto focalizza l'attenzione su due fondamentali istituti previsti (anche) dal decreto legislativo 118/2011 che non hanno ancora ricevuto attuazione da parte della Regione (mancata attuazione del titolo II riguardante la gestione sanitaria accentrata; mancata istituzione dell'organo di revisione contabile della Regione), su un istituto (l'attività economale) per il quale il controllo DAS ha rilevato l'esistenza di una problematica procedurale imputabile alle caratteristiche dello strumento informatico di gestione e infine sull'esercizio dell'attività contabile di significato direttamente operativo che fa capo al Ragioniere Generale della Regione, della quale viene rilevata la dimensione qualitativa e quantitativa sotto il profilo della sua incidenza sulla gestione del bilancio (in rapporto alla distinzione tra l'attività di indirizzo che compete all'organo politico e l'attività di natura contabile che compete all'organo tecnico).

Con riferimento alle suddette tematiche, l'odierno referto si limita a ribadire argomentazioni già esplicitate in passato, aggiornando il richiamo all'adempimento da parte della Regione in virtù della grande rilevanza delle tematiche coinvolte (titolo II del d.lgs. 118/2011 e istituzione dell'organo di revisione interno), della comunanza della problematica (insufficienza delle procedure elettroniche di gestione contabile dell'attività di economato) con analoghe risultanze recentemente emerse nei controlli della Sezione (con riferimento all'alimentazione dei dati che confluiscono nello stato patrimoniale) e infine su una specifica conseguenza dell'introduzione della contabilità armonizzata (competenze che nelle variazioni di bilancio

Il punto 9.1 stabilisce infine che Il riaccertamento ordinario dei residui trova specifica evidenza nel rendiconto finanziario, ed è effettuato annualmente, con un'unica deliberazione della giunta, previa acquisizione del parere dell'organo di revisione, in vista dell'approvazione del rendiconto. Al fine di consentire una corretta reimputazione all'esercizio in corso di obbligazioni da incassare o pagare necessariamente prima del riaccertamento ordinario, ovvero la tempestiva registrazione di impegni di spesa correlati ad entrate vincolate accertate nell'esercizio precedente da reimputare in considerazione dell'esigibilità riguardanti contributi a rendicontazione e operazioni di indebitamento già autorizzate e perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, è possibile, con provvedimento del responsabile del servizio finanziario, previa acquisizione del parere dell'organo di revisione, effettuare un riaccertamento parziale di tali residui. La successiva delibera della giunta di riaccertamento dei residui prende atto e recepisce gli effetti degli eventuali riaccertamenti parziali.

Si conferma che, come indicato al principio 8, il riaccertamento dei residui, essendo un'attività di natura gestionale, può essere effettuata anche nel corso dell'esercizio provvisorio, entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto. In tal caso, la variazione di bilancio necessaria alla reimputazione degli impegni e degli accertamenti all'esercizio in cui le obbligazioni sono esigibili, è effettuata, con delibera di Giunta, a valere dell'ultimo bilancio di previsione approvato. La delibera di Giunta è trasmessa al tesoriere.

competono direttamente al ragioniere Generale della Regione) relativa alla dimensione quantitativa degli adempimenti da essa derivanti, che la Sezione non aveva finora messo in luce, essendosi, a questo proposito, limitata a rilevare l'ampia proliferazione del numero dei capitoli del bilancio e le conseguenti ricadute sulla gestione e sui controlli.

Le suesposte problematiche sono state portate all'attenzione della Direzione Centrale Finanze, ai fini di un contraddittorio finale, per mezzo di una specifica relazione istruttoria che ripercorreva le tappe e gli sviluppi delle datate fattispecie prese in considerazione. Nel termine assegnato la Direzione regionale ha presentato osservazioni e documenti che per ragioni di chiarezza espositiva vengono riportate in calce all'illustrazione degli argomenti qui in esame.

2. LA MANCATA APPLICAZIONE ALLA REGIONE DEL TITOLO II DEL D.LGS. 118/2011.

Sulla mancata applicazione del titolo II del decreto legislativo 118/2011 da parte della Regione questa Sezione è intervenuta più volte e in diversi contesti, senza ottenere una concreta osservanza delle indicazioni fornite. Non ha ancora prodotto effetti concreti neanche l'art. 4 della l.r. n. 27/2018, che, al comma 5, dispone che "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 79 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (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), all'Azienda regionale di coordinamento per la salute sono delegate le funzioni di gestione sanitaria accentrata, di cui all'articolo 22 del decreto legislativo 118/2011, sulla base di determinazioni e tempistiche stabilite con deliberazione della Giunta regionale".

Per i motivi già rappresentati nei referti di questa Sezione che si sono succeduti negli anni, il *vulnus* conseguente alla mancata concreta applicazione alla Regione della disciplina prevista dal titolo II e, in particolare, alla mancata attivazione della gestione sanitaria accentrata (GSA), che in sintesi produce un difetto di omogeneità, a livello nazionale, nella rappresentazione contabile dell'articolazione della spesa regionale per la sanità, pare potenzialmente idoneo a ripercuotersi anche sulla uniformità della gestione dei rapporti finanziari con lo Stato afferenti la pandemia e le risorse che verranno a ciò destinate.

Ciò premesso, il presente referto espone congiuntamente e in un unico contesto le varie argomentazioni dalla Sezione già svolte in diversi documenti sul tema ora in esame.

A questo proposito, per il carattere sistemico che presenta, si richiama innanzitutto un'ampia porzione di quanto esposto nell'ambito della parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2016 (deliberazione 51/2017 pagine 346 e seguenti) che, a distanza di più di tre anni, risulta ancora di piena attualità.

" [...] Nell'ambito del titolo II, l'art. 19 individua chiaramente le finalità della normativa, specificando che essa è diretta, secondo le logiche e gli schemi della contabilità armonizzata, a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli enti destinatari della normativa stessa. Più in generale lo

stesso articolo precisa che le disposizioni del titolo II sono preordinate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, al fine di garantire che gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria (finanziata con le risorse del Servizio sanitario nazionale) concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Il secondo comma dello stesso articolo individua puntualmente i destinatari della disciplina del titolo II, nell'ambito della quale l'ente regione è coinvolto in una duplice prospettiva, la seconda delle quali dipendente da una sua scelta, e cioè: a) per la parte del bilancio regionale che riguarda il finanziamento e la spesa del relativo servizio sanitario, rilevata attraverso scritture di contabilità finanziaria; b) 1) per la parte del finanziamento del servizio sanitario, regionale direttamente gestito, rilevata attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale, qualora la regione abbia esercitato la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario, nell'ambito di una gestione sanitaria accentrata (GSA) presso la regione stessa; 2) per il consolidamento dei conti degli enti del servizio sanitario regionale e, ove presente, nel contesto della suddetta gestione sanitaria. Lo stesso secondo comma individua come destinatari delle disposizioni del titolo II anche le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, gli istituti zooprofilattici di cui al decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 [...]. Circa un mese dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni del d.lgs. 118/2011 introdotte dal d.lgs. 126/2014, nell'ambito del protocollo d'intesa concluso con il Governo in data 23 ottobre 2014 per la regolazione dei fondamentali rapporti di finanza pubblica riguardanti la Regione, le parti si sono impegnate ad assicurare con norma di attuazione statutaria l'applicazione alla Regione delle disposizioni di cui al d.lgs. 118/2011 entro i termini validi per le Regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno. La Regione ha peraltro assunto l'impegno di applicare le disposizioni del d.lgs. 118/2011 anche nel caso di mancata emanazione delle norme di attuazione statutaria. In assenza di specifici riferimenti al titolo II, può intendersi che tale clausola pattizia sia venuta a superare quella contenuta nell'art. 29 dell'intesa con il Governo disciplinata dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003 n. 131 concernente il "Patto per la salute 2014-2016" del 10 luglio 2014, secondo la quale le disposizioni del titolo II si sarebbero applicate *tout court* alla Regione

Friuli Venezia Giulia con decorrenza 1° gennaio 2015. Sulle base di quest'ultima disposizione, la Giunta regionale aveva assunto in data 7 agosto 2014 la delibera n. 1520, con la quale aveva deciso di costituire, a partire dal 1 gennaio 2015, presso la Direzione Centrale Salute, la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) prevista dall'art. 22 del d.lgs. 118/2011, di individuarne i responsabili e le relative funzioni, di demandare al Direttore centrale l'adozione del nuovo piano dei conti per le aziende del servizio sanitario, rinviando ad atti successivi la definizione degli ulteriori adempimenti previsti dal d.lgs. 118/2011. La delibera individuava il responsabile della GSA nella figura del Direttore centrale salute o in altro direttore di area o di servizio della stessa Direzione. L'incarico alla suddetta struttura regionale risultava tra l'altro del tutto coerente con la sua prerogativa, nell'organigramma dell'Amministrazione regionale, di gestione speciale autonoma, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto il profilo gestionale, cui compete, in particolare, il compito di vigilanza e di coordinamento degli enti del SSR. Le competenze che la delibera stessa incardinava in capo ai due soggetti responsabili della GSA e della certificazione delle attività per essa previste dal titolo II del d.lgs. 118/2011 attestano con chiarezza le ampie finalità e i fondamentali obiettivi che l'attivazione della GSA mirava a perseguire. Si prefigurava infatti, tra l'altro, l'implementazione e la tenuta di una contabilità economico patrimoniale, atta a rilevare, in maniera sistematica e continuativa, i rapporti economico, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la singola Regione e lo Stato, le altre Regioni, le aziende sanitarie, gli altri enti pubblici ed i terzi vari, inerenti alle operazioni finanziate con risorse destinate ai rispettivi servizi sanitari regionali.

Si prevedeva inoltre la compilazione, coerente con il bilancio di esercizio della Gestione Sanitaria Accentrata presso la Regione, dei modelli ministeriali CE e SP di cui al decreto ministeriale 13 novembre 2007 e successive modificazioni ed integrazioni. Veniva soprattutto demandata al responsabile della GSA la redazione del bilancio sanitario consolidato, mediante il consolidamento dei conti della Gestione Sanitaria Accentrata stessa e dei conti degli enti pubblici che componevano il Servizio sanitario regionale. Si prevedeva anche che in sede di consolidamento il responsabile della GSA fosse chiamato a garantire la coerenza del bilancio sanitario consolidato con le risultanze dei modelli ministeriali CE e SP e ad assicurare l'integrale raccordo e la riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria.

Compiti importanti e di dimensione sistematica erano previsti anche per il Responsabile regionale per la certificazione, il quale, con riferimento alla GSA, era tra l'altro investito dei compiti di operare trimestralmente la riconciliazione dei dati della GSA con i dati del bilancio finanziario, la riconciliazione dei dati di cassa, la verifica della coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione dei conti con le risultanze della contabilità. Il recepimento del titolo II del d.lgs. 118/2011 nel descritto scenario di riferimento si è interrotto con la delibera n. 2669 del 30.12.2014, con la quale la Giunta regionale ha sospeso l'attuazione della GSA, limitando il processo di adeguamento alle regole amministrativo contabili di cui al titolo II del d.lgs. 118/2011 ai soli enti del servizio sanitario regionale. Nel preambolo del provvedimento la Giunta riconduce la decisione assunta alla precedente delibera di generalità n. 1827 del 3 ottobre 2014 avente ad oggetto "Applicazione alla Regione del DLGS 118/2011. Comunicazioni" con la quale l'Assessore regionale alle finanze aveva rappresentato lo stato di attuazione della riforma della contabilità pubblica prevista dal d. lgs. 118/2011, affermando in particolare che "Dalla disciplina appena descritta, particolarmente incerta e confusa, sembrerebbe potersi ritenere che il legislatore statale, pur dotato della competenza costituzionale per imporre unilateralmente alla specialità la riforma, con norma ordinaria, subordini l'esercizio del suo potere all'accordo con la specialità, dando modo a quest'ultima di esercitare la propria competenza in materia contabile finché: 1) non intervengano le norme di attuazione statutaria convenute in via pattizia; 2) lo stesso legislatore statale, con legge ordinaria, non abroghi le disposizioni che impediscono l'applicazione diretta della riforma contabile alla specialità". Relativamente al titolo II, non risultano però attivate iniziative per l'emanazione di norme di attuazione statutaria analoghe a quelle intraprese, anche con riferimento all'armonizzazione contabile, nella materia dell'ordinamento degli enti locali ai fini delle modifiche da apportare ai due decreti legislativi 2 gennaio 1997 n. 8 e n. 9 (nota regionale datata 18.3.2015 trasmessa ai competenti uffici ministeriali). A livello legislativo, la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità del 2015), che ha tradotto in legge le clausole dell'accordo Stato-Regione del 23 ottobre 2014, non reca alcuna disposizione relativa all'applicazione del d.lgs. 118/2011 e in particolare del titolo II. A prendere netta posizione sull'argomento ora in parola è stato invece il legislatore regionale, dapprima con l'art. 8, comma 7, della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 27 (Disposizioni per la formazione del

bilancio pluriennale e annuale - Legge finanziaria 2015), che, in attuazione dell'articolo 29 del Patto per la salute per gli anni 2014-2016 del 10 luglio 2014, ha stabilito che gli enti del SSR adottino a decorrere dall'esercizio 2015 le disposizioni, i principi contabili e gli schemi di bilancio di cui al Titolo II del decreto legislativo 118/2011. Successivamente con la legge 10 novembre 2015 n. 26, nelle more dell'emanazione delle norme di attuazione statutaria che definiscano le modalità di applicazione del d.lgs. 118/2011 nella regione Friuli Venezia Giulia, lo stesso legislatore ha introdotto un corpo normativo espressamente autoqualificatosi (all'art. 1) come di adeguamento al d.lgs. 118/2011, di cui peraltro costituisce anche specificazione ed integrazione. Al primo comma dell'art. 2 la legge reca in effetti una specificazione molto importante agli odierni fini, precisando che "La Regione e i suoi enti e organismi strumentali applicano le disposizioni di cui ai titoli I, III e IV del decreto legislativo 118/2011 (e non quindi il secondo) e successive modifiche e integrazioni, conformemente a quanto previsto dalla presente legge nei termini indicati per le regioni a statuto ordinario dal medesimo decreto legislativo posticipati di un anno". La specificazione è completata dall'art. 34 (sistema contabile del settore sanitario) secondo il quale "gli enti del Servizio sanitario regionale applicano le disposizioni, i principi contabili e gli schemi di bilancio di cui al titolo II del decreto legislativo 118/2011. L'art. 49, comma 2, della l.r. 26/2015 prevede che le disposizioni del titolo I e III della legge (nei quali rientrano le norme sopra richiamate) si applichino dall'esercizio 2016. Nel Friuli Venezia Giulia il titolo secondo del d.lgs. 118/2011 vige quindi, come tale e con decorrenza 2015 (sulla base di quanto prevedeva l'art. 8, comma 7, della l.r. 27/2014), per gli enti del SSR, ma non per la Regione. In questo scenario ordinamentale, agli odierni fini, particolarmente rilevanti sono la previsione dell'art. 39 della l.r. 26/2015, secondo cui "Fatto salvo quanto previsto dall' articolo 30 del decreto legislativo 118/2011, la Giunta regionale dispone l'impiego del risultato positivo di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale" e quella del secondo comma del citato art. 34, la quale stabilisce che "La Direzione centrale salute, integrazione socio-sanitaria, politiche sociali e famiglia con decreto del Direttore centrale può fornire indicazioni contabili di dettaglio per gli enti del Servizio sanitario regionale, nell'ambito delle disposizioni di cui al decreto legislativo 118/2011". Si tratta di disposizioni il cui uso va attentamente monitorato, perché si prestano alla potenziale affermazione di regole e comportamenti regionali difformi o quantomeno distonici da quelli

previsti dal d.lgs. 118/2011. La rinuncia all'applicazione del titolo II da parte della Regione può infatti comportare il rischio che vengano disattesi fondamentali obiettivi dell'armonizzazione contabile, né l'applicazione del titolo II agli enti del servizio sanitario di per sé scongiura il rischio suddetto. In questo senso non si può sottovalutare che le norme di disciplina della GSA, tendono ad attribuire la più ampia trasparenza e chiarezza ad una gestione in sede locale delle risorse del fondo sanitario nazionale e a favorire l'intercettazione di eventuali interferenze con attività svolte direttamente dalla Regione. ...Del resto le logiche che presiedono alla GSA non sono altro che una specificazione operativa di natura contabile delle logiche fondamentali che l'intero titolo II mira più in generale ad applicare: esatta perimetrazione contabile delle entrate e delle uscite delle risorse destinate alla sanità, anche sotto il profilo della cassa, individuazione del centro di responsabilità, predeterminazione degli schemi e dei contenuti dei documenti contabili, individuazione delle specificità del settore sanitario nell'applicazione di principi contabili ai fini di una loro uniforme applicazione, destinazione del risultato d'esercizio conseguito dagli enti alla patrimonializzazione degli enti stessi, consolidamento del bilancio frutto di un'omogeneizzazione del sistema contabile della Regione con quello degli enti sanitari. L'individuazione degli obiettivi valorizzati dal titolo II muove innanzitutto dalla necessità di superare i limiti della precedente disciplina, che faceva capo al d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502. Questi limiti derivavano dall'eterogeneità delle normative regionali, che si estendeva e coinvolgeva anche l'applicazione dei principi contabili, da un'insufficiente considerazione per le risultanze patrimoniali degli enti sanitari, specie con riferimento ai rapporti di debito-credito con la Regione, dall'assenza di un bilancio consolidato della Regione e degli enti sanitari. Muove soprattutto dalla necessità di avere basi conoscitive ampie e uniformi nei loro significati tecnico contabili, in modo tale da consentire analisi e valutazioni comparative, in funzione di esigenze fondamentali (determinazione di livelli delle prestazioni, razionalizzazione ed efficientamento dei servizi, determinazione di costi e fabbisogni standard) concernenti la sana gestione delle risorse finanziarie destinate alla sanità. La sintesi contabile di tutte queste finalizzazioni è costituita dal bilancio consolidato, che è concepito anche come strumento di appianamento della rilevante discrasia, foriera di possibili significativi deficit informativi sulle complessive evidenze del livello regionale, tra le rappresentazioni contabili delle aziende

sanitarie, che avvengono con forme e logiche economico patrimoniali e le rappresentazioni contabili regionali, che avvengono con forme e logiche di contabilità finanziaria. In breve, l'obiettivo assorbente dell'applicazione del titolo II del d.lgs. 118/2011 è l'acquisizione della disponibilità di strumenti e di rappresentazioni contabili che garantiscano, attraverso l'omogeneità dei criteri di gestione che da essi discende, chiarezza e certezza della situazione economico patrimoniale e finanziaria degli enti del servizio sanitario di ogni regione. L'obiettivo è cioè quello di poter fruire di questa chiarezza e certezza per i vari fini sottesi all'armonizzazione contabile (coordinamento della finanza pubblica, attuazione del federalismo fiscale, verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica) tanto al livello nazionale quanto al livello regionale. In particolare, con riferimento ad un'autonomia differenziata e autofinanziata come la Regione Friuli Venezia Giulia, l'interesse pubblico insito nell'armonizzazione non attiene solo a una chiara evidenza del *quantum* e del *quomodo* delle risorse (pressoché esclusivamente regionali) destinate e utilizzate, quanto soprattutto alla garanzia che i risultati gestionali degli enti sanitari siano frutto di applicazione di regole e principi contabili omogenei e uniformemente applicati e quindi confrontabili, anche nello stesso interesse regionale, con quelli degli enti delle altre regioni. L'interesse è che tali risultati non derivino invece da scelte politiche, di bilancio o di altro genere, difficilmente percepibili e apprezzabili in altri contesti, se non supportate da una gestione contabilmente uniforme a quella applicata a livello nazionale e uniformemente rappresentata. Come questa Sezione negli anni ha ripetutamente sottolineato nell'ambito dei suoi controlli sui bilanci degli enti sanitari regionali, le risultanze contabili e gestionali degli enti sanitari debbono essere intese tenendo conto delle caratteristiche ordinamentali del sistema sanitario regionale. A questo proposito, già con deliberazione 2.10.2008, n. 236, la Sezione aveva affermato che la Regione Friuli Venezia Giulia, ha approntato un articolato sistema gestionale ed un ordinamento contabile e finanziario all'interno del quale svolge, direttamente o indirettamente, ma comunque sulla base di regole e principi da essa governati, oltre alla funzione di "finanziatore", quella di effettivo regolatore degli aspetti contabili e finanziari aziendali, come pure quella di controllore dei risultati gestionali delle aziende. Si è cioè generata una sostanziale traslazione dagli Enti sanitari pubblici regionali alla stessa Amministrazione regionale della generale gestione del sistema sanitario, anche in relazione al mantenimento degli equilibri economico-

finanziari aziendali, per il tramite, laddove necessario per il raggiungimento del pareggio economico a fronte di maggiori costi registrati, anche dell'incremento dell'ammontare della contribuzione della Regione al sistema sanitario pubblico regionale. Nello stesso senso, si deve tenere conto del cogente esercizio di attività gestionale aziendale da parte della Direzione centrale salute, cosicché il sistema di gestione aziendalistica dell'erogazione di servizi da parte di enti pubblici sanitari sfugge, almeno parzialmente, alle ordinarie griglie di valutazioni proprie dell'analisi economico patrimoniale aziendalistica. Lo stesso raggiungimento di certi obiettivi di finanza pubblica (contenimento della spesa del personale) correlato dalla legge all'esistenza degli equilibri di bilancio degli enti sanitari è infatti risultato condizionato dalle scelte regionali di finanziare o non finanziare l'ente che prospettava la chiusura dell'esercizio in perdita".

A fronte di un quadro problematico come sopra definito dalla Sezione, quest'ultima in prosieguo di tempo:

- ha definito "critica" 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. 118/201 (deliberazione 9/2018 Rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale);
- ha affermato che l'economicità della gestione della sanità regionale, 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. 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. 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 responsabilizzazione delle direzioni generali delle aziende sanitarie regionali e richiamando passate prassi di copertura finanziaria successiva dei fabbisogni gestionali (deliberazione 9/2018 Rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale);

- ha precisato che le norme contenute nel Titolo II del d.lgs. 118/2011 sono dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute. I principi contabili del decreto legislativo n. 118/2011 sono un intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali; riguardano parametri costituzionali di principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione. L'applicazione dei principi contabili ha un fine anche per la Regione Friuli Venezia Giulia che risponde al controllo della spesa sanitaria applicato a un modello ordinamentale diverso; in tal senso la giurisprudenza della Corte Costituzionale delinea la cornice e lascia all'autonomia speciale la declinazione, avendo presente sempre che l'armonizzazione si colloca in posizione autonoma e strumentale all'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione. Questa procedura pone prescrizioni imprescindibili per una corretta configurazione della spesa sanitaria nelle scritture contabili, necessarie a consentire la determinazione dei fabbisogni sanitari regionali standard sulla base di un leale confronto tra Stato e Regione. La proiezione dei LEA in termini di fabbisogno regionale consente l'effettiva programmabilità e reale copertura finanziaria dei servizi che, proprio in considerazione della natura dei diritti coinvolti, incompressibili per ragioni di bilancio (vedi sentenza n.275/2016 CC), deve riguardare la quantità, ma anche la qualità e la tempistica della

prestazione (deliberazione 33/2018 Controllo sulla gestione afferente al settore della sanità regionale - anni 2014-2017 - I Referto).

I temi ora in esame sono stati ripresi sia nella parificazione del rendiconto 2017 (deliberazione 347/2018) sia nell'ambito della parificazione del rendiconto dell'esercizio 2018 (deliberazione 18/2019).

Nella prima è stato ricordato che "sulla mancata applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile in materia sanitaria, va rilevata una posizione contraddittoria della Regione Friuli Venezia Giulia che, inizialmente, con l'art. 8 della legge regionale 27/2014, in attuazione dell'art. 29 del Patto per la salute per gli anni 2014-2016, aveva previsto l'applicazione del titolo II anche per la sanità, ma con l'art. 2, comma 1, della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26 è stato invece recepito il D.Lgs. 118/2011 soltanto con riferimento ai titoli I, III e IV. Sull'armonizzazione delle disposizioni, dei principi contabili e degli schemi di bilancio anche per la sanità, attualmente è attivo un tavolo tecnico istituito presso il ministero dell'Economia e delle Finanze. L'auspicio della Sezione è che venga colta questa occasione per procedere ad una piena armonizzazione del bilancio regionale, ricordando che il Titolo II del Decreto legislativo n. 118/2011 costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione ed è finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica, al fine di garantire che gli Enti coinvolti nella gestione finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci".

Nell'ambito della parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2018 la Sezione ha preso atto che le iniziative che la Regione aveva assunto per l'attuazione del titolo II non avevano ancora prodotto effetti concreti e utili. Ha al riguardo rilevato che "non appare aver ancora trovato concreta positiva soluzione la problematica relativa alla mancata attivazione dello strumento gestionale regionale previsto dal d.lgs. 118/2011 denominato Gestione sanitaria accentrata regionale. Sul punto, infatti, benché la stessa l.r. n. 27/2018 ne abbia previsto la costituzione, non ne ha tuttavia definito le tempistiche di effettiva entrata in funzione. Anche le successive Linee per la gestione del Servizio sanitario e sociosanitario regionale per l'anno 2019 approvate dalla Giunta regionale ne hanno preannunciato l'attivazione entro l'anno 2019,

ma anch'esse con tempistiche da definirsi. Richiesta di informazioni in merito allo stato del preannunciato processo di attivazione della GSA, l'Amministrazione regionale ha segnalato particolari necessità di organizzazione e coordinamento interno per l'attivazione di tale Gestione sanitaria accentrata, tali da non permettere, al momento, di segnalare la tempistica di attivazione, in ragione della difficoltà e complessità degli adempimenti da svolgere”.

Osservazioni regionali formulate nel contraddittorio finale.

Mancata applicazione alla Regione del titolo II del d.lgs. 118/2011.

La Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità ha proseguito, in stretta collaborazione con la Direzione Centrale Finanze, nell'attività di verifica, accertamento e perimetrazione delle entrate e della spesa per la gestione del Servizio sanitario regionale già avviata in attuazione dei principi di armonizzazione contabile previsti, in particolare, dal Titolo II del d.lgs. n. 118/2011. In tale percorso si è proceduto, da ultimo, a definire una delle più rilevanti poste contabili accreditate in sede nazionale, e che è stata oggetto di impegnativo approfondimento e chiarimento in sede di confronto tra Regione Ministero dell'Economia e finanze, ovvero quello della gestione delle partite finanziarie derivanti dal pay back di spesa farmaceutica per gli anni 2013-2017. La conclusiva corretta imputazione contabile a valere sul fondo sanitario regionale di tali poste è matura in ragione dell'intensa attività svolta dal Servizio economico-finanziario della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità. Dopo un ripetuto confronto svolto con il Ministero dell'Economia e finanze, infatti, si è giunti ad una condivisa determinazione con il Ministero in merito all'esatto ammontare del valore finale per pay back da spesa farmaceutica per gli anni 2013-2017 nel Friuli Venezia Giulia. Ciò ha reso ora possibile procedere alla sia formale che sostanziale destinazione di tali risorse a favore del fondo sanitario regionale nel rispetto dell'art. 20, c. 1, punto B, lett. A) del d.lgs. n. 118/2011. Come evidenziato, infatti, in sede di presentazione da parte della Giunta regionale del disegno di legge n. 119, approvato dal Consiglio regionale il 25 novembre u.s. e non ancora promulgato, con tale atto “Viene inoltre iscritta una quota di avanzo vincolato (arretrati payback farmaceutico 2013-2017), rivolta alla spesa sanitaria corrente regionale”.

Sotto un diverso profilo, il percorso avviato di definizione e sistematizzazione delle modalità di gestione delle competenze che possono ricadere all'interno di una gestione sanitaria accentrata così come prefigurata dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 appare trovare particolare difficoltà di svolgimento nell'attuale contesto operativo caratterizzato dalla pandemia da SARS-CoV-2. Come già evidenziatosi in altre realtà regionali, tale percorso si presenta normalmente, anche in tempi “ordinari”,

particolarmente impegnativo e necessitante un arco temporale esteso per la sua articolata e complessa attuazione organizzativa e contrabile, nella nostra regione prefigurata a tendere in capo all'Azienda regionale di coordinamento per la salute dall'articolo 4, al comma 5, della legge regionale n. 27/2018. Il maggior sforzo richiesto agli enti sanitari per la gestione della pandemia rende ancora più pressante, tuttavia, l'esigenza che ARCS si concentri innanzi tutto sulle sue primarie, necessarie fondamentali funzioni di supporto e ausilio alla Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità nel monitoraggio, controllo di gestione vigilanza sugli enti del SSR così come richiesto dalla legge regionale n. 27/2018, in particolare all'articolo 4, comma 4 lettere e) e f), nonché dagli articoli 43 e 44 della legge n. 26/2015. Delle attuali esigenze di gestione operativa è, senza dubbio, necessario tener conto, senza peraltro interrompere il cammino di necessario adeguamento della gestione del sistema contabile regionale ai principi dell'armonizzazione contabile evidenziati nel d.lgs. n. 118/2011, con un approccio di progressività e perfezionamento previsto dall'art. 79 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 richiamato anche nel testo del citato art. 4, c. 5, l.fr. n. 27/2018, e a cui peraltro si fa riferimento anche al punto 4.5 (Conclusioni) della Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2016 della Regione Friuli Venezia Giulia approvata con deliberazione della Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia n. 51 dell'11 luglio 2017, nel confermare la legittimità di una scelta legislativa regionale che prevede ulteriori adempimenti normati di adeguamento per la costituzione della modalità organizzativa indicata come gestione sanitaria accentrata.

3. LA MANCATA ISTITUZIONE DELL'ORGANO DI REVISIONE CONTABILE DELLA REGIONE.

L'art. 72 del d.lgs. 118/2011 prevede che presso la Regione operi un "Collegio dei revisori dei conti" istituito ai sensi e secondo le modalità previste dall'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge 3 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Stabilisce altresì che esso svolga la funzione di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione, delle sue articolazioni organizzative dotate di autonomia contabile e di bilancio, compreso il Consiglio regionale. Il collegio svolge i compiti previsti dall'art. 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, nonché quelli specificamente previsti dal d.lgs. 118/2011, che, in effetti, contiene diverse disposizioni che prevedono sue competenze non solo in occasione dell'approvazione dei fondamentali atti contabili d'esercizio, ma anche nello svolgimento di determinate attività (ad esempio ai fini della variazione dei residui).

Tra le ulteriori disposizioni dell'art. 72 si rinvencono quelle che stabiliscono che copia dei verbali del collegio sia inviata anche alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti avvalorando in tal modo il nesso funzionale tra il Collegio e la Sezione stessa.

La Sezione ha stigmatizzato l'esistenza di questa omissione e affermato l'infondatezza delle argomentazioni regionali che giustificavano la mancata istituzione del Collegio con la specialità della disciplina applicabile alla Regione e in particolare per l'esistenza della DAS. Il controllo esterno di regolarità e legittimità propedeutico alla DAS veniva in tal modo inteso come un succedaneo del controllo interno rimesso alla competenza del Collegio dei revisori dei conti.

Nell'ambito della parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014 (deliberazione 68/2015) la Sezione ha segnalato le potenzialità proprie del ruolo del Collegio di collaborazione e tutela interna all'ente, che rivestiva peculiare rilievo anche alla luce delle innovazioni, non scevre di problematicità, derivanti dall'applicazione della legge regionale 13 febbraio 2015, n. 1, intitolata "Razionalizzazione, semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi di spesa". In quel contesto la Sezione ha affermato che la semplificazione dei controlli di regolarità contabile e amministrativa, sebbene intesa ad una positiva maggiore

responsabilizzazione della dirigenza, non sembrava invero tenere adeguatamente conto della ancora non intervenuta presenza 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.

A questo proposito, nessun concreto effetto ha prodotto quanto precisato nella relazione presidenziale sui controlli interni della Regione dell'esercizio 2016, che aveva dato notizia dell'intervenuta definitiva approvazione da parte della Commissione paritetica in data 28 settembre 2016 dello schema di norme di attuazione recanti modifiche ed integrazioni al DPR 902/1975 in materia di funzioni di controllo, il quale prevedeva anche l'autorizzazione a istituire tale organo di vigilanza. Nessun seguito ha quindi avuto neanche la deliberazione n. 3/2016/Cons. assunta nell'adunanza del 16 maggio 2016 dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, convocate in sede consultiva in ordine al citato schema di modifica delle norme di attuazione, che ha evidenziato la necessità di procedere alla costituzione del Collegio dei revisori dei conti. Ciò, anche in coerenza con le più recenti configurazioni di tale organo che, nelle Regioni in cui è stato attivato, riveste la duplice funzione, da un lato, di organo (interno) deputato alla vigilanza della regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione nonché, dall'altro, di organismo strumentale della Corte dei conti ai fini del coordinamento della finanza pubblica secondo i principi costituzionali (cfr., in particolare, sentenze 198/2012, 23/2014 e 39/2014). Sul punto cfr. deliberazioni di questa Sezione 9/2018 (Rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale 2017) e 25/2019 (Relazione sui controlli interni dell'Amministrazione regionale anni 2017 - 2018).

Osservazioni regionali formulate nel contraddittorio finale.

Mancata istituzione dell'organo di revisione contabile della Regione.

In ordine alla rilevata mancata istituzione del Collegio dei revisori dei conti della Regione, organo deputato ad assolvere alla duplice funzione di controllo interno e di raccordo con i controlli esterni, si comunica, come già segnalato nella Relazione annuale a firma del Presidente della Regione sui controlli interni dell'esercizio 2019 (trasmessa, tramite l'applicativo Con Te, in data 6.7.2020) che lo schema di norme di attuazione recanti modifiche ed integrazioni al DPR 902/1975 in materia di funzioni di controllo, riguardante tra l'introduzione di tale organo di revisione contabile, già approvato in via definitiva dalla Commissione paritetica in data 28 settembre 2016, deve essere oggetto di rivalutazione, attesa la conclusione della legislatura e le successive ridefinizioni nella composizione del suddetto

organo, da parte della Commissione paritetica, come da ultimo ricostituita ed il cui insediamento è avvenuto in data 29 gennaio 2020.

4. ASPETTI PROCEDURALI DEL REGOLAMENTO DI ECONOMATO.

Il paragrafo 6.4 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011, recante il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, prevede che la Regione disciplini il servizio di economato con un regolamento di contabilità che ne descriva articolazione, modalità di gestione, tipologia ed entità delle spese effettuabili.

A livello regionale il ricorso alla gestione economale della spesa è disciplinato dall'art. 10 della legge regionale n. 26/2015 in armonia con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 nonché con i principi contabili applicati, con particolare riferimento al «principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria» di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011. In particolare, il legislatore regionale autorizza il ricorso alla gestione economale, in alternativa alla procedura ordinaria, per spese di giustizia, esecuzione di lavori in amministrazione diretta, piccola manutenzione del patrimonio immobiliare regionale, organi collegiali, spese di cui all'art. 8 c. 52 e 52 bis) della l. r. n. 4/2001. Queste ultime, precedentemente gestite con apertura di credito a un dipendente regionale, comprendono le spese per esigenze operative correnti delle direzioni regionali e dei servizi autonomi (es.: spese destinate all'acquisto e manutenzione di materiali e attrezzature d'ufficio, ivi comprese quelle informatiche, libri, riviste e pubblicazioni, banche dati on-line e spese per la partecipazione del personale a specifici corsi, seminari, convegni) e le spese per la contribuzione all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dovuta all'atto dell'attivazione delle procedure di selezione del contraente qualora non siano imputabili ad altri capitoli di spesa assegnati alle Direzioni centrali.

Il regolamento, approvato con d.p.g.r. 29 gennaio 2016 n. 12, elenca in modo dettagliato le ipotesi di spesa riservate alla gestione economale, già definite dalla fonte legislativa, prevedendo, per ognuna, anche i relativi tetti di spesa.

Quanto alla gestione economale della spesa, il regolamento dispone le modalità e le competenze afferenti alla nomina dell'economo, le modalità di pagamento delle spese economali e gli adempimenti funzionali alla contabilizzazione delle spese effettuate. A proposito delle procedure di pagamento delle spese, è previsto che siano attivate a seguito di

acquisizione di fatture o note di addebito o di altra documentazione idonea a giustificare la spesa e che il relativo pagamento avvenga con l'emissione di ordinativi secondari e mediante prelievo di buoni. L'economista è tenuto a presentare, con cadenza trimestrale, al dirigente, ovvero al soggetto individuato come centro unico di responsabilità amministrativa, l'elenco delle spese sostenute corredato di idonea documentazione a supporto per consentire la regolarizzazione contabile sui capitoli di spesa del soggetto.

Tutto ciò premesso, gli esiti di un controllo eseguito nell'ambito della DAS relativa al rendiconto dell'esercizio 2018 hanno evidenziato, quale caratteristica della gestione contabile regionale, una problematica tuttora attuale afferente il procedimento di spesa seguito da un economista della Regione (nella realtà operativa regionale sussistono infatti una pluralità di figure professionali di questo genere). L'operatività dell'economista prevede che allo stesso non competono attività di mero pagamento, bensì anche di gestione della spesa nell'ambito delle partite di giro, che sono attivate sulla base di specifiche attività di impegno e di accertamento che il funzionario preposto opera su specifici capitoli operativi del bilancio, direttamente collegati ai capitoli di spesa e di entrata collocati tra le partite di giro. Nel contraddittorio all'epoca intercorso, l'Amministrazione ha precisato di aver provveduto a costituire le modalità di gestione della spesa economale *“riutilizzando gli istituti informatico/contabili del funzionario delegato”* e ciò in ragione del fatto che *“il sistema informatico di gestione della spesa non consentiva nell'immediato un'adeguata soluzione per supportare le nuove funzionalità necessarie alla gestione di una cassa economale”*. È stato altresì precisato che tale soluzione *“si è configurata come risposta ad una situazione contingente nelle more della predisposizione di un nuovo contesto operativo, ovvero il passaggio dalla gestione di contabilità in COSMO a quella in ASCOT”*.

In tale contesto, la Sezione ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione su alcuni aspetti della gestione economale, in ragione della sua particolarità, ricordando altresì che la regolarità e correttezza della gestione degli economisti è oggetto di giudizio di conto da parte delle Sezioni giurisdizionali di questa Corte.

Più precisamente, ha ribadito che la disciplina in tema di gestione economale contenuta nel d.lgs. 118/2011, prevede:

- il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria che al punto 6.4 stabilisce che il servizio economato è disciplinato dal regolamento dell'Ente e che al punto 7.1 indica che la cassa economale è ricompresa tra i "servizi per conto terzi";
- il principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria che, nell'appendice tecnica, riporta all'esempio 9) le scritture e procedure relativa al fondo economale (costituzione del fondo, reintegro in corso e a fine esercizio);
- a livello normativo vige l'art. 153, c. 7, del Tuel nel quale si fa riferimento alla "istituzione di un servizio di economato, cui viene preposto un responsabile, per la gestione di cassa delle spese di ufficio di non rilevante ammontare".

La Sezione ha inoltre sottolineato, in primo luogo, come la riforma contabile del d.lgs. 118/2011 abbia inteso superare, con riguardo alle Regioni, la figura del funzionario delegato (come indicato nel documento pubblicato sul portale Arconet afferente ai "Primi adempimenti per l'avvio della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118"), estendendo anche a tali enti territoriali la figura dell'economo, già prevista nell'ordinamento degli enti locali.

La Sezione ha inoltre ricordato la differenza tra le due figure: il funzionario delegato è il soggetto che dispone di autonomia di spesa, nei limiti degli ordini di accreditamento, ed opera, sulle aperture di credito, attraverso ordinativi secondari e buoni di prelevamento in contanti; l'economo invece svolge la propria attività sulla base di anticipazioni di cassa a lui medesimo erogate che utilizza esclusivamente per l'effettuazione di pagamenti (generalmente in contanti).

Ne deriva che non risultano estendibili alla figura dell'economo gli istituti contabili tipici del funzionario delegato, quali gli ordini di accreditamento e gli ordinativi secondari.

Sul tema, con specifico riferimento alle modalità di gestione applicate in Regione, viene in particolare rilievo quanto indicato al punto 6.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria il quale precisa che "Nel rispetto dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, è vietata la temporanea contabilizzazione dei pagamenti tra le partite di giro/servizi per conto terzi."

A queste considerazioni la Sezione ha aggiunto come ragioni di cautela contabile impongano che, in relazione alle spese oggetto di gestione da parte dell'eonomo, l'Ente provveda alla prenotazione sui capitoli operativi di bilancio delle relative spese, come peraltro evidenziato nell'esempio 9) del principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria. La prenotazione garantisce, al momento dell'approvazione del rendiconto economale (soprattutto nel caso essa non sia tempestiva, come nel caso in esame) e conseguente liquidazione delle spese, la copertura finanziaria delle somme già pagate dall'eonomo, evitando che le stesse siano oggetto di impegno o prenotazione per altre causali o che lo stanziamento del capitolo sia oggetto di variazione.³

In esito al contraddittorio, l'Amministrazione regionale ha garantito l'adozione di rimedi comprensivi anche dell'acquisizione di più adatti strumenti informatici per la gestione.

A oggi, tali rimedi informatici non risultano ancora adottati.

Osservazioni regionali formulate nel contraddittorio finale.

Aspetti procedurali del regolamento di economato.

Con riguardo alla problematica relativa alla operatività dell'eonomo attraverso istituti contabili tipici del funzionario delegato, si informa che la prossima conversione della gestione informatica della contabilità dal mondo COSMO al mondo ASCOTT consentirà all'amministrazione di dotarsi di un modulo informatico per la gestione del servizio di economato conforme ai principi prescritti dal decreto legislativo 118/2011. In occasione di tale passaggio, l'amministrazione avrà cura di attivarsi per adeguare, ove necessario, il regolamento che attualmente disciplina la gestione economale della spesa e per regolamentare le nuove procedure di gestione della cassa economale. In merito alla segnalata necessità di provvedere, per ragioni di cautela contabile, alla prenotazione sui capitoli operativi di bilancio delle spese oggetto di gestione da parte dell'eonomo, si rappresenta che l'articolo 13 comma 3 della legge regionale 6 agosto 2019 n.13 ha disposto l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 71 della legge regionale 8 aprile 2016 n. 4 con l'effetto di rendere obbligatoria la prenotazione delle risorse per la regolarizzazione contabile e le spese effettuate dall'eonomo. Pertanto a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge regionale 13/2019 è necessario procedere all'assunzione dell'atto di prenotazione delle risorse anche nell'ambito della gestione della spesa economale. Si trasmette in allegato la nota della

³ Nell'ambito del contraddittorio finale la Direzione Centrale Finanze ha precisato che successivamente alla definizione del controllo DAS l'articolo 13, comma 3 della legge regionale 6 agosto 2019 n.13 ha disposto l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 71 della legge regionale 8 aprile 2016 n. 4 con l'effetto di rendere obbligatoria la prenotazione delle risorse per la regolarizzazione contabile e le spese effettuate dall'eonomo.

Direzione centrale finanza protocollo 17938 del 7 settembre 2019 con la quale, in sede di comunicazione dell'attività successiva alla DAS 2018 gli esiti delle osservazioni formulate sul capitolo di spesa 181, è stata trasmessa alla Sezione regionale la circolare della Direzione centrale medesima numero 6 del 13/05/2019 che illustra la modifica normativa sopra richiamata (pagina 2 della circolare).

La risposta dell'Amministrazione ricorda che l'art. 13 della l.r. 13/2019, a mezzo delle abrogazioni dallo stesso previste, ha reso obbligatoria la prenotazione delle risorse anche nell'ambito della gestione della spesa economale, cui ha fatto riferimento la relazione istruttoria. La Sezione prende atto di siffatta precisazione, ma ribadisce che, come si ricava agevolmente dalla sintesi delle problematiche rilevanti ai fini dell'odierno referto svolta nella prima parte della relazione istruttoria, ove non c'è alcun riferimento al tema della prenotazione, la problematica rilevata e che attende soluzione è l'aggiornamento della dotazione informatica a disposizione dell'Amministrazione. A tale mancanza è stata, all'epoca, dalla Regione stessa, ricondotta la causa delle irregolarità riscontrate nella DAS. Tra le irregolarità all'epoca esistenti si rinveniva anche la problematica afferente la prenotazione degli impegni di spesa, cui la relazione istruttoria ha fatto riferimento nell'ambito della complessiva ricognizione delle irregolarità all'epoca esistenti a carico dell'attività oggetto di controllo.

5. LE ATTIVITÀ CONTABILI DI DIRETTA COMPETENZA DEL RAGIONIERE GENERALE DELLA REGIONE.

Questa Sezione ha in più occasioni evidenziato le importanti conseguenze che sul piano gestionale sono derivate dall'introduzione della contabilità armonizzata e dalle logiche ad essa sottese. Alla netta distinzione che consegue all'innalzamento dell'unità di voto al livello del programma per l'approvazione del bilancio (le cui risultanze sono espresse al livello delle missioni e dei programmi per le spese e al livello del titolo e della tipologia per le entrate) corrisponde la fondamentale demarcazione della distinzione tra l'attività di programmazione e di indirizzo espressa dal bilancio che compete all'organo politico e l'attività di gestione tecnica del bilancio stesso che compete (al livello del documento tecnico e del bilancio finanziario gestionale) ai vari operatori dell'apparato burocratico dell'ente. Questa distinzione risulta particolarmente rilevante ai fini del controllo contabile che è ora chiamato a verificare la conformità della gestione non solo alle norme e ai principi contabili che la disciplinano, ma anche agli indirizzi e alla programmazione stabiliti in sede di approvazione del bilancio.

Le interferenze tra i due livelli si delineano in modo molto chiaro nell'ambito delle procedure finalizzate alla verifica delle coperture finanziarie delle leggi di spesa, che sono dalla legge riferite al bilancio (e cioè al livello di missioni e programmi), ma che sono attuate al livello dei capitoli. L'esistenza di un'effettiva copertura è pertanto riscontrabile solo sulla base di una disamina eseguita al livello gestionale i cui esiti sono fortemente condizionati dalla qualità e completezza delle relazioni tecnico finanziarie di competenza degli apparati tecnici, che in tal modo concretizzano la copertura decisa dall'organo politico.

Altro momento di interferenza si riscontra con riferimento alle variazioni di bilancio che sono rimesse alla competenza di uffici dell'apparato burocratico.

In questo contesto si collocano, come elemento di significativa connotazione delle attività richieste dalla contabilità armonizzata, le specifiche incombenze contabili rimesse alla competenza del Ragioniere generale della Regione o comunque all'Ufficio di vertice dell'apparato finanziario dell'Amministrazione, la cui attività in questa sede viene brevemente esaminata sotto il duplice profilo del rapporto tra le fonti (statali e regionali) che la prevedono

e dei suoi contenuti assoluti, quale specifica caratterizzazione dell'attuazione del d.lgs. n. 118/2011 nella Regione Friuli Venezia Giulia.

Su questa tematica, la Regione ha disciplinato il proprio ordinamento contabile con la legge regionale 10 novembre 2015 n. 26, che rinvia alle disposizioni del d.lgs. 118/2011 e detta norme ulteriori in materia.

Il d.lgs. 118/2011 disciplina le variazioni di bilancio all'art. 51, il quale, con una disposizione di carattere generale, prevede che nel corso dell'esercizio, il bilancio di previsione possa essere oggetto di variazioni autorizzate con legge oppure, con provvedimento amministrativo della Giunta regionale, relativamente a variazioni del documento tecnico di accompagnamento e a variazioni del bilancio di previsione ivi previste⁴. Prevede anche che l'ordinamento contabile regionale possa disciplinare le modalità con cui la Giunta regionale con provvedimento amministrativo autorizza le variazioni del bilancio gestionale che non sono di competenza del dirigente e del responsabile finanziario.

Particolarmente rilevante, perché ad esso si riferisce prevalentemente la disciplina di fonte regionale, è il quarto comma dell'art. 51 il quale stabilisce che" *Salva differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario della regione possono effettuare variazioni del bilancio gestionale compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, le variazioni di bilancio riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le*

⁴ Le variazioni previste dal secondo comma dell'art. 51 sono le seguenti:

- a) l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;
- b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata;
- c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;
- d) variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;
- e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale di cui all'art. 3, comma 4;
- f) le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese imprevedute di cui all'art. 48, lettera b);
- g) le variazioni necessarie per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti;
- g-bis) le variazioni che, al fine di ridurre il ricorso a nuovo debito, destinano alla copertura degli investimenti già stanziati in bilancio e finanziati da debito i maggiori accertamenti di entrate del titolo 1 e del titolo 3 rispetto agli stanziamenti di bilancio

modalità previste dall'art. 42, commi 8 e 9, le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente, e le variazioni di bilancio riguardanti il fondo pluriennale vincolato escluse quelle previste dall'art. 3, comma 4, di competenza della giunta, nonché le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa. Salvo differente autorizzazione della giunta, con riferimento ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare variazioni compensative solo dei capitoli di spesa appartenenti al medesimo macroaggregato e al medesimo codice di quarto livello del piano dei conti. Il responsabile finanziario della regione può altresì variare l'elenco di cui all'articolo 11, comma 5, lettera d), al solo fine di modificare la distribuzione delle coperture finanziarie tra gli interventi già programmati per spese di investimento”.

Il contraddittorio intercorso con l'Amministrazione regionale⁵ sugli atti contabili intestati alla specifica competenza del ragioniere della Regione, ha confermato che, accanto a variazioni disposte con legge, si pone una nutrita serie di atti amministrativi di variazione del bilancio di previsione e gestionale che vengono adottati con deliberazione della Giunta regionale o con provvedimento del Ragioniere generale.

In particolare, la competenza del Ragioniere Generale, esplicitata negli artt. 8 e 9 della l.r. n. 26/2015, comprende sia atti di variazione del bilancio di previsione sia atti di variazione del bilancio finanziario gestionale.

Inoltre la Giunta regionale, con deliberazione n. 246 di data 19 febbraio 2016, ha autorizzato il Ragioniere generale ad effettuare variazioni compensative all'interno del medesimo macroaggregato, anche tra capitoli di spesa appartenenti ad un diverso codice di quarto livello del piano dei conti, in relazione ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i

⁵ Nota istruttoria della Sezione n.2331 del 26.10.2020 e risposta della Direzione centrale Finanze della Regione n. 12799 del 6.11.2020.

contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, istituendo, ove necessario, nuovi capitoli di spesa.

Il fondamento della competenza alle variazioni del bilancio di competenza del Ragioniere Generale viene dall'Amministrazione riferito all'art. 51, quarto comma, del d.lgs. 118/2011 e agli artt. 46 e 48 dello stesso decreto; più precisamente rientrano nella competenza del Ragioniere Generale:

- 1) le variazioni fra gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato e gli stanziamenti correlati, ad esclusione di quelle previste dall'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 118/2011 (*articolo 8, comma 2, lettera a*), LR 26/2015 e *articolo 51, comma 4, D. Lgs. 118/2011*);
- 2) i prelievi dal fondo di riserva per le spese obbligatorie (*articolo 8, comma 2, lettera b*), LR 26/2015 e *articolo 48, comma 2, D. Lgs. 118/2011*);
- 3) i prelievi dal fondo di riserva di cassa (*articolo 8 comma 2, lettera c*), LR 26/2015 e *articolo 48, comma 3, D. Lgs. 118/2011*);
- 4) le variazioni di stanziamenti riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi (*articolo 8, comma 2, lettera d*), LR 26/2015 e *articolo 51, comma 4, D. Lgs. 118/2011*);
- 5) le variazioni di bilancio riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa e iscrizioni di maggiori entrate derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate secondo le modalità di cui all'articolo 42, commi 8 e 9, del decreto legislativo 118/2011 ovvero, più in generale, le variazioni che applicano quote vincolate del risultato di amministrazione (*articolo 8 comma 2, lettere e) e g)* LR 26/2015 e *articolo 51, comma 4 D. Lgs. 118/2011*);
- 6) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente (*articolo 8 comma 2, lettera f*) LR 26/2015 e *articolo 51, comma 4 D. Lgs. 118/2011*);
- 7) i prelievi di somme dal fondo per le garanzie prestate dalla Regione e dagli altri fondi di cui all'articolo 46, comma 3, del decreto legislativo 118/2011 (*articolo 8 comma 2, lettera h*) LR 26/2015).

Le variazioni al bilancio finanziario gestionale di competenza del Ragioniere Generale riguardano invece:

1. le variazioni fra gli stanziamenti dei capitoli all'interno della medesima Tipologia o del medesimo Programma e Macroaggregato (*articolo 9, comma 1, lettera a), LR 26/2015 e articolo 51, comma 4 D. Lgs. 118/2011*);
2. l'adeguamento delle denominazioni dei capitoli legato ad esigenze di classificazione o di rappresentazione dell'intervento previsto in legge (*articolo 9, comma 1, lettera b), LR 26/2015*);
3. l'istituzione di nuovi capitoli di entrata per le somme che si prevede di riscuotere nel corso dell'esercizio (*articolo 9, comma 1, lettera c), LR 26/2015 e articolo 39, comma 10 D. Lgs. 118/2011*);
4. gli storni tra capitoli all'interno della medesima Tipologia o Programma e quarto livello del piano dei conti, qualora ciò si renda necessario per esigenze di competenza amministrativa dei singoli centri di responsabilità amministrativa. (*articolo 9, comma 1, lettera d), LR 26/2015*).

Ciò premesso, di seguito si elencano e si quantificano le tipologie dei decreti di variazione al bilancio e al bilancio gestionale adottate dal Ragioniere Generale negli esercizi 2018, 2019 e fino al 30 settembre 2020, sottolineando la mole degli atti che consta di circa 700 unità all'anno, che attengono principalmente all'emissione di decreti concernenti l'istituzione di capitoli di entrata, al prelevamento dai fondi di riserva (obbligatori e cassa), agli storni tra missioni, programmi e titoli uguali, alle iscrizioni/istituzioni partite di giro in entrata e in spesa nonché ai decreti di iscrizione di avanzo vincolato.

| Decreti di variazione del bilancio del Ragioniere Generale della Regione FVG nel triennio 2018-2020 | | | | |
|---|--|--------------|--------------|---------------|
| TIPO | Descrizione oggetto del decreto | atti 2018 | atti 2019 | atti 2020* |
| DRAG | Decreto Ragioniere generale (istituzione cap. e/, prelevamento fondi riserva (obbligatorie e cassa), storni MPT uguali, iscrizioni/istituzioni partite di giro E/S) | 677 | 608 | 460 |
| DRAP | Decreto Ragioniere generale (scritture di apertura) di ricodifica di quote P (spostamento, con FPV, durante l'anno, di stanziamenti 2017 in anni futuri) in K (spostamento mantenuto nel 2018 a seguito impegno) | 1 | | |
| DRP* | Decreto Ragioniere generale di riallineamento scritture relative a spostamento con FPV, durante l'anno, di stanziamenti 2017 in anni futuri, non impegnati entro il 31/12/2017 | 2 | 1 | 1 |
| DRQE | Decreto Ragioniere generale di spostamento al 2018, attraverso FPV, di somme prenotate, non impegnate al 31/12/2017, relative a quadri economici di opere | 3 | 2 | 5 |
| DRAA | Decreto Ragioniere generale di iscrizione di avanzo vincolato | 40 | 60 | 55 |
| DRAC | Decreto Ragioniere generale di iscrizione di avanzo accantonato | | 1 | 1 |
| DRAP (apertura 2019) | Decreto Ragioniere generale di ricodifica di quote P (spostamento con FPV, durante l'anno, di stanziamenti 2018 in anni futuri) in K (spostamento mantenuto nel 2019 a seguito impegno) | | 1 | |
| DRAP (apertura 2020) | Decreto Ragioniere generale di ricodifica di quote P (spostamento con FPV, durante l'anno, di stanziamenti 2019 in anni futuri) in K (spostamento mantenuto nel 2020 a seguito impegno) | | 1 | |
| DRK* | Decreto Ragioniere generale di riallineamento di scritture relative somme reimputate, con FPV, in anni futuri, disimpegnate nel corso del 2018 | | 1 | 1 |
| DRUR | Decreto Ragioniere generale di riaccertamento ordinario urgente | | 6 | 11 |
| DFPV | Decreti Ragioniere generale di spostamento con FPV, durante l'anno, di stanziamenti 2020 in anni futuri | | | 12 |
| DRAE | Decreto Ragioniere generale di istituzione di capitoli di entrata in operazioni di chiusura | | | 1 |
| | Numero annuo totale dei decreti del Ragioniere Generale | 723 | 681 | 547 |
| * valori alla data del 30 settembre 2020 | | | | |

Su quanto sopra esposto, non sono state presentate osservazioni nell'ambito del contraddittorio finale.

6. CONCLUSIONI ALLA LUCE DEL CONTRADDITTORIO FINALE CON L'AMMINISTRAZIONE.

Questo referto è finalizzato a rilevare e ad aggiornare la situazione normativa e gestionale afferente tre importanti aspetti dell'attuazione del d.lgs. 118/2011 nella Regione Friuli Venezia Giulia, quali erano emersi in precedenti controlli della Sezione e cioè:

- la mancata applicazione in capo alla Regione del titolo II, relativamente all'attuazione della gestione sanitaria accentrata;
- la mancata costituzione dell'organo interno di revisione;
- aspetti procedurali dell'attività dell'economista con riferimento ai limiti gestionali derivanti dall'indisponibilità di adeguati supporti informatici.

L'oggetto del controllo è completato da un quarto tema, che invece riguarda un aspetto che, come autonomo argomento di approfondimento, è ancora inesplorato dalla Sezione e cioè la complessità che, perlomeno sotto il profilo quantitativo, deriva dall'applicazione del d.lgs. 118/2011, con riferimento alla mole e alla natura degli atti che fanno direttamente capo al Ragioniere Generale della Regione, anche in considerazione della ripartizione delle competenze previste dal decreto medesimo.

Gli esiti del controllo e le osservazioni presentate dall'Amministrazione sui primi tre argomenti sostanzialmente evidenziano che la situazione non si è significativamente evoluta rispetto ai precedenti riscontri della Sezione.

È questa la generale conclusione dell'odierno controllo, che conseguentemente conferma la persistente attualità delle precedenti osservazioni della Sezione.

Alla luce di quanto osservato dall'Amministrazione nel contraddittorio finale, si osserva conclusivamente che:

- 1) con riferimento alla mancata attuazione della Gestione sanitaria accentrata di cui al titolo II del d.lgs. 118/2011 viene dall'Amministrazione evidenziato nel contraddittorio finale che è stata avviata un'attività di verifica, accertamento e perimetrazione delle entrate e della spesa per la gestione del servizio sanitario regionale e che nell'ambito di tale attività è stata da ultimo definita una delle più rilevanti poste contabili accreditate

in sede nazionale e cioè quella della gestione delle partite finanziarie derivante dal payback della spesa farmaceutica per gli anni 2013- 2017. Nel prendere con favore atto della positiva definizione della complessa problematica afferente il pay back da spesa farmaceutica e delle conseguenze finanziarie e contabili che ne sono derivate (destinazione delle relative risorse foriere di un avanzo vincolato a favore del fondo sanitario regionale) questa Sezione non ha, allo stato, elementi per valutare il grado di incidenza e di funzionalità di tale utile risultato rispetto all'obiettivo di una generale applicazione del titolo II alla Regione, ma rileva l'assenza di una esplicita indicazione regionale circa il recepimento sistematico dell'intero istituto, che richiede attività e adempimenti di carattere organizzativo, gestionale e contabile (artt. 20 e seguenti del d.lgs. 118/2011). Il richiamo a questo proposito operato dall'Amministrazione ai criteri temporali della progressività e del perfezionamento nell'applicazione della disciplina in parola, se in linea generale risulta condivisibile nel suo significato teorico e concettuale, di fatto stride con la circostanza che sono trascorsi più di sei anni da quando, con delibera di Giunta n.1520 del 7 agosto 2014, la Regione, prima di invertire la rotta, aveva inizialmente deciso di applicare il titolo II del d.lgs. 118/2011. È infine evidente che siano del tutto coerenti e al momento giustificate e condivisibili le argomentazioni dell'Amministrazione secondo cui "il percorso avviato di definizione e sistematizzazione delle modalità di gestione delle competenze che possono ricadere all'interno di una gestione sanitaria accentrata appare trovare particolari difficoltà di svolgimento nell'attuale contesto operativo caratterizzato dalla pandemia da SARS - Cov-2."

- 2) In ordine alla problematica relativa alla mancata costituzione dell'organo di revisione, una minore propensione dell'Amministrazione all'accoglimento delle sollecitazioni formulate dalla Sezione pare invece rinvenirsi nell'ambito di quanto precisato dall'Amministrazione a proposito dei motivi della sua mancata costituzione, per la quale la Regione disporrebbe di autonomi poteri decisionali. L'Amministrazione riconduce invece l'argomento nell'alveo della procedura di modifica delle norme di attuazione statutaria di cui al D.P.R. 902/1975, che riguardano il controllo esterno della Corte dei conti, precisando che lo schema delle norme di attuazione, già approvato dalla

Commissione paritetica in data 28 settembre 2016 e che successivamente non ha avuto seguito, deve essere rivalutato a opera della nuova Commissione paritetica insediatasi in data 29 gennaio 2020. A fronte di siffatta argomentazione, pare il caso di sottolineare che le stesse osservazioni dell'Amministrazione ricordano che il suddetto schema prevedeva la costituzione dell'organo di revisione, con ciò dimostrando l'avvenuto superamento delle iniziali perplessità fondate sulla duplicazione (in realtà inesistente per la diversità delle funzioni esercitate) dei controlli che quello dell'organo di revisione produrrebbe in relazione al già vigente controllo esterno DAS.

- 3) In relazione al terzo argomento, si prende atto di quanto precisato dall'Amministrazione circa una prossima attivazione delle nuove procedure informatiche, ma si rileva che tale affermazione era già contenuta nelle deduzioni prodotte nell'ambito del contraddittorio sulla DAS dell'esercizio 2019 e che anche le osservazioni ora presentate non individuano una data (anche approssimativa) per l'attivazione dei nuovi strumenti gestionali.
- 4) Sul quarto argomento l'Amministrazione non ha ravvisato la necessità di presentare osservazioni. Si richiama pertanto quanto rilevato nella relazione, precisando che sussiste una sostanziale conformità tra la disciplina statale e quella regionale relativamente alle specifiche competenze contabili che fanno capo al Ragioniere Generale della Regione, di cui è stata rilevata la dimensione quantitativa.

Ha collaborato all'istruttoria sugli aspetti procedurali del regolamento di economato la dott.ssa Lorena Dri.

INDICE

| | |
|--|----|
| 1. PREMESSA METODOLOGICA. | 1 |
| 2. LA MANCATA APPLICAZIONE ALLA REGIONE DEL TITOLO II DEL D.LGS. 118/2011..... | 7 |
| 3. LA MANCATA ISTITUZIONE DELL'ORGANO DI REVISIONE CONTABILE DELLA REGIONE..... | 19 |
| 4. ASPETTI PROCEDURALI DEL REGOLAMENTO DI ECONOMATO..... | 22 |
| 5. LE ATTIVITÀ CONTABILI DI DIRETTA COMPETENZA DEL RAGIONIERE GENERALE DELLA REGIONE. | 27 |
| 6. CONCLUSIONI ALLA LUCE DEL CONTRADDITTORIO FINALE CON L'AMMINISTRAZIONE..... | 33 |

L'editing è stato curato dalla dott.ssa Barbara Rizzi.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DI CONTROLLO PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE

FRIULI VENEZIA GIULIA

**RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA
FINANZA PUBBLICA REGIONALE**

2020

PARTE VI

DELIBERAZIONE DEL 10 DICEMBRE 2020



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE
FRIULI VENEZIA GIULIA

**RELAZIONE SUI CONTROLLI INTERNI
DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE DEL
FRIULI VENEZIA GIULIA**

ANNO 2019

Relatore: Cons. Daniele Bertuzzi

1. PREMESSA METODOLOGICA.

La Sezione di Controllo ha svolto, negli anni precedenti, costanti verifiche e valutazioni sui controlli interni effettuati dall'Amministrazione Regionale.

La progettazione d'insieme dei controlli interni rispetta i principi generali della normativa nazionale, applicabili dalle Regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa.

La Regione Friuli Venezia Giulia, in forza dell'autonomia riconosciuta, nel rispetto delle disposizioni di cui al D.Lgs. 286/1999 e al D.Lgs. 150/2009, nelle loro successive riformulazioni, con L.R. 13 febbraio 2015, n. 1 "Razionalizzazione, semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi di spesa", ha superato il quadro normativo e organizzativo preesistente, perseguendo finalità di fondo ulteriori rispetto agli obiettivi tradizionalmente ascrivibili all'esercizio di una funzione di controllo. La legge regionale ha puntato su una corretta e univoca attribuzione della responsabilità esecutiva delle diverse forme di controllo a distinte unità organizzative, in un'ottica però sistemica.

La normativa regionale si è collocata in un contesto nel quale è diventato centrale per l'azione amministrativa il perseguimento dell'efficacia, efficienza ed economicità al fine di conseguire risultati utili sia per l'Amministrazione che per la collettività.

In questo contesto la L.R. 13 febbraio 2015, n. 1 ha razionalizzato e semplificato il controllo interno, costruendo un sistema unitario coordinato secondo una dichiarata visione che, superando il precedente controllo preventivo di regolarità amministrativa, puntava a rafforzare sempre più il raccordo tra l'attività di programmazione e l'attività di verifica dei risultati conseguiti.

Nel tempo la verifica della legittimità del singolo atto ha visto un contenimento progressivo a vantaggio di verifiche dirette ad appurare il raggiungimento degli obiettivi assegnati in sede di pianificazione strategica e di programmazione e il contenimento dei costi.

Le finalità del sistema sono individuate nel Capo IV della su citata L.R. 13 febbraio 2015, n. 1 e risultano in linea con gli obiettivi cui tendono gli strumenti di controllo interno indicati dall'art. 1 del D.Lgs. 286/1999 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59", cui si aggiungono due ulteriori attività: la verifica del rispetto della normativa in materia di

prevenzione della corruzione e di pubblicità e la vigilanza sull'amministrazione del patrimonio regionale.

2. LE RELAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE E LE LINEE GUIDA ELABORATE DALLA SEZIONE DELLE AUTONOMIE.

Ai sensi dell'art. 1 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge con la L. 7 dicembre 2012, n. 213: "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 Sezione autonomie, in attuazione di tale norma, ha approvato annualmente le linee guida, a partire dalla delibera del 11 febbraio 2013, n. 5, dove si sottolineava che, con la relazione annuale è stata resa evidente la responsabilità politica dell'Organo di vertice della Regione, in ordine ai più rilevanti aspetti gestionali, al funzionamento delle strutture amministrative, al grado di raggiungimento dei risultati attesi e all'effettività dei controlli interni, anche con riferimento alla vigilanza sugli organismi partecipati.

La Sezione, inoltre, affermava che il rafforzamento dei controlli interni costituisce un supporto indispensabile per le scelte decisionali e programmatiche dell'Ente finalizzate ad una sana gestione finanziaria e al perseguimento del buon andamento.

Con la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 11/SEZAUT/2019/INPR del 28 maggio 2019 sono state approvate le linee guida e il relativo schema istruttorio per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2018 e con la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/2020/INPR del 20 aprile 2020 sono state approvate le linee guida e il relativo schema istruttorio per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019.

L'obiettivo della rilevazione è quello di acquisire dati omogenei sul grado di adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, da ritenersi essenziale al rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun Ente, della sana e corretta gestione delle risorse e, in ultima analisi, del rispetto degli obblighi assunti dallo Stato nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

Deve aggiungersi che le informazioni recate dalle singole relazioni presidenziali possono rappresentare l'incipit per ulteriori approfondimenti istruttori da parte delle Sezioni regionali di controllo territorialmente competenti, laddove ritenuti opportuni per una più chiara illustrazione dei dati forniti e, comunque, nel rispetto degli specifici regimi di disciplina delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (cfr. deliberazioni n. 9/SEZAUT/2014/INPR; n. 10/SEZAUT/2017/INPR; n. 11/SEZAUT/2018/INPR; n.11/SEZAUT/2019/INPR).

Nell'ambito dei tempi previsti, i contenuti della relazione annuale del Presidente della Regione e della Provincia autonoma potranno essere utilizzati dalle Sezioni regionali di controllo anche ai fini del giudizio di parificazione (art. 1, cc. 3-5, D.L. 174/2012).

Per l'anno 2019, lo schema di relazione conserva le principali caratteristiche, di forma e contenuto, delineate negli schemi approvati con le linee guida adottate nel corso degli ultimi anni, articolandosi in quattro sezioni di quesiti:

- la prima sezione (Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni) contiene una ricognizione sommaria dei profili caratteristici delle principali tipologie di controllo esercitabili (di regolarità amministrativa e contabile, strategico, di gestione, sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale, sulla qualità dei servizi, sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione).

Come osservato nella precedente deliberazione n. 11/SEZAUT/2018/INPR, l'implementazione dei controlli sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione ha rilievo primario in funzione del raggiungimento degli obiettivi previsti.

Anche il controllo sulla qualità dei servizi erogati rappresenta un ineludibile esame con riguardo ai diritti da garantire ai cittadini-utenti, in quanto capace di intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

Lo stato di attuazione di tali controlli, per il vero, non appare ancora omogeneamente completato, ove si pensi che dall'esame dei questionari compilati dai Presidenti per l'anno 2018 emerge come più di una Regione abbia

contrassegnato con il "NO" le risposte relative all'attivazione dei controlli sulla qualità dei servizi e della legislazione, nonché sull'impatto della regolazione;

- la seconda sezione (Il sistema dei controlli interni) esamina, più nel dettaglio, le modalità operative di alcune tipologie di controlli, segnatamente quelli sulla regolarità amministrativa e contabile, sul controllo strategico, sulla gestione, oltreché sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale.

In particolare, si richiama l'attenzione sulle misure correttive, anche di carattere normativo, adottate dalla Regione in caso di riscontrate irregolarità amministrativo-contabili o di criticità emerse a livello di controllo strategico, nonché sulle funzioni di vigilanza esercitate nei confronti degli agenti contabili, soggetti a giudizio di conto;

- la terza sezione (Controllo sugli organismi partecipati) è dedicata al monitoraggio dell'effettività dei poteri di socio in termini di: predisposizione di una struttura ad hoc (con report periodici provenienti dagli organismi partecipati e rilevazione costante dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali con la Regione), definizione dei poteri di controllo nelle diverse situazioni (società in house, a controllo pubblico o meramente partecipate), rispetto delle prescrizioni normative in tema di razionalizzazione delle partecipazioni societarie;
- la quarta sezione (Controlli sulla gestione del Servizio sanitario regionale) è diretta, infine, a evidenziare eventuali criticità presenti nell'assetto organizzativo dei controlli del Servizio sanitario regionale e le misure correttive adottate.

Nella sezione, è stato aggiunto (punto 4.5) un significativo quesito in ordine all'adozione, da parte della Regione, di un piano di indicatori che misuri anche l'*outcome*, ossia l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini.

Così delineato il quadro di riferimento della presente indagine avrà ad oggetto, principalmente:

- la Relazione annuale del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2018, inviata dalla Direzione centrale finanze attraverso l'applicazione informatica CON TE (cfr. nota prot. 26 luglio 2019, n. 16615);

- la Relazione annuale del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019, inviata dalla stessa Direzione centrale e con le stesse modalità (cfr. nota prot. 15 luglio 2020, n. 8658).

3. I RAPPORTI DI VERIFICA DEL SISTEMA DI CONTROLLI INTERNI DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE.

La Direzione generale della Regione predispone una puntuale relazione ai sensi dell'art. 29 della L.R. 1/2015, introdotto dalla L.R. 24/2016, art. 1 c. 8, con decorrenza dal 1° gennaio 2017. L'art. 29 della L.R. 1/2015 dispone: *"Al fine di perseguire il miglioramento, in termini di efficacia ed efficienza, del sistema complessivo di valutazione del rischio e di controllo interno, il sistema dei controlli interni definito dal presente capo è oggetto di verifica e valutazione periodica nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di sovrintendenza del Direttore generale attraverso la valutazione della sua funzionalità e la verifica della regolarità delle attività operative"*.

L'obiettivo che emerge nelle relazioni inviate a questa Sezione dal Direttore generale della Regione è di verificare a consuntivo quello che è stato realizzato in termini di controllo, con l'intento che sia funzionale, in caso di scostamenti, a programmare azioni o incentivare approfondimenti, o adottare misure anche organizzative, utili a eliminare gli ostacoli che si frappongono a un sistema di controlli interni effettivo e utile all'Amministrazione Regionale.

Lo scopo è di perseguire il miglioramento, in termini di efficacia ed efficienza, del sistema complessivo dei controlli interni e di operare una valutazione della sua funzionalità e una verifica della regolarità delle attività operative. Le relazioni inviate comprendono una sintesi descrittiva, che ha la finalità di mettere in luce le criticità riscontrate e di illustrare le azioni di miglioramento perseguite e i report elaborati dai Servizi competenti per ciascuna tipologia di controllo, nei quali si illustrano le modalità attraverso le quali sono state esercitate, con particolare riguardo all'anno di riferimento, le varie attività di controllo.

Per fornire una visione e un esame del sistema dei controlli interni regionali, la Sezione ha pertanto integrato la presente indagine tenendo conto anche del decreto 13 agosto 2019, n. 419 con cui il Direttore generale della Regione ha approvato il Rapporto di verifica del sistema dei controlli interni dell'Amministrazione Regionale riferito all'anno 2018 e del decreto 9 settembre 2020, n. 363 con cui il Direttore generale della Regione ha approvato il Rapporto di verifica del sistema dei controlli interni dell'Amministrazione regionale riferito all'anno 2019.

Viene pertanto dato conto della serie dei controlli interni esaminati, ai sensi dell'art. 13 della L.R. 13 febbraio 2015, n. 1:

- **controllo di regolarità contabile e controllo di regolarità amministrativa**, volti a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- controllo strategico, che mira a verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi e delle azioni strategiche definite nel Piano strategico regionale e valuta 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;
- **controllo di gestione**, diretto a misurare nel tempo il grado di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, quantificando in particolare il rapporto tra le risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate e i risultati raggiunti e verificando, anche con riferimento a specifici oggetti di analisi, i costi sostenuti per la realizzazione dell'azione amministrativa; il Piano della prestazione, quale declinazione del Piano strategico regionale, è riferimento per l'attuazione del controllo di gestione;
- **valutazione della prestazione**, finalizzata a valutare la prestazione organizzativa e individuale del personale. La valutazione della performance individuale si innesta nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa col Piano della prestazione e trova suo riferimento nel controllo di gestione. La Giunta regionale ha approvato con deliberazione 9 aprile 2020, n. 532 l'aggiornamento alla metodologia del Sistema permanente di misurazione e valutazione della prestazione approvato con la deliberazione 4 marzo 2016, n. 325;
- **controllo degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni**, 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 nell'Amministrazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- **controllo ispettivo di regolarità delle gestioni dei funzionari delegati, degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni della Regione**, ovvero controllo ispettivo di regolarità delle gestioni aventi come finalità di vigilare

sull'amministrazione del patrimonio regionale ovvero la gestione economica, la gestione degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni della Regione. Dal 2018 il controllo consuntivo sui rendiconti dei funzionari delegati non è stato più esercitato, essendo stati tutti i rendiconti – presentati dai funzionari delegati sia anteriormente che successivamente al 31 marzo 2015 – esaminati entro la data del 31 dicembre 2017;

- **controllo analogo sulle società strumentali totalmente partecipate dalla Regione**, attraverso il quale si esercita l'attività di vigilanza sulle società strumentali totalmente partecipate dalla Regione e sulle società in house, ai sensi della L.R. 4 maggio 2012, n. 10 "Riordino e disciplina della partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia a società di capitali".

La modifica dell'assetto organizzativo degli uffici, operata con la costituzione della Direzione generale con la deliberazione della Giunta regionale 13 settembre 2013, n. 1612, aveva dato un primo assetto verso una concreta organizzazione delle modalità di funzionamento del sistema dei controlli interni, puntando a rafforzare il raccordo tra programmazione e controllo. Successivamente, diverse sono state le modifiche degli assetti e dell'organizzazione degli uffici della più generale organizzazione dell'Ente.

È da rilevare nuovamente che l'annualità 2019 ha portato ad un nuovo processo di rimodulazione delle strutture organizzative e delle relative competenze presso le Direzioni, lasciando però pressoché immutata la collocazione dei Servizi aventi funzioni di controllo interno.

In particolare presso la Direzione generale, le funzioni in materia di valutazione del personale ai fini dell'erogazione delle indennità accessorie di risultato nonché di supporto tecnico specialistico all'Organismo Indipendente di Valutazione per le attività di competenza dell'Organismo medesimo sono state assunte dal Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione, statistica e sicurezza sul lavoro.

A decorrere dal 2 agosto 2020 la competenza riferita al controllo successivo di regolarità amministrativa è stata trasferita in seno al Servizio Audit della Direzione generale, in conseguenza della soppressione del Servizio distaccato di ragioneria della Direzione centrale finanze (deliberazione 12 giugno 2020, n. 893).

Si rileva che sono funzionalmente strutturati all'interno della Direzione generale: il Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione, statistica e sicurezza sul lavoro, cui competono i fondamentali atti pianificatori (Piano strategico, Documento di Economia e Finanza Regionale, Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza Regionale e Piano della Prestazione) nonché l'operatività del controllo strategico, del controllo di gestione e ora della valutazione del personale; il Servizio Audit, a cui sono riservate attualmente le funzioni di Internal Audit e di controllo sui programmi finanziati dall'Unione Europea e il Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione, di cui all'art. 1, c. 7, della L. 6 novembre 2012, n. 190 e all'art. 43 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Le altre strutture di controllo sono incardinate presso la Direzione centrale finanze, dove operano il Servizio centrale di ragioneria, il Servizio partecipazioni regionali e il Servizio adempimenti fiscali e certificazione di spesa della programmazione comunitaria.

3.1 Il Rapporto di verifica del sistema dei controlli interni.

Il Direttore generale diventa il "dominus" del sistema di verifica attraverso una relazione che viene elaborata a seguito di un costante monitoraggio relativo al funzionamento dei controlli interni che è stato attivato dall'Amministrazione al fine di fornire una descrizione e una valutazione integrata sulle attività effettuate, attraverso un coordinamento dei contenuti delle diverse funzioni di controllo.

In questo quadro l'Amministrazione esamina l'azione amministrativa nel perseguimento dell'efficacia, efficienza ed economicità al fine di conseguire risultati utili sia per l'Amministrazione stessa che per la collettività; pertanto la verifica della legittimità del singolo atto ha visto un contenimento progressivo a vantaggio di verifiche dirette ad appurare il raggiungimento degli obiettivi assegnati in sede di pianificazione strategica, il contenimento dei costi e le azioni di realizzazione degli stessi.

La presenza di un sistema di controlli interni in grado di monitorare le attività, di supportare le scelte decisionali e programmatiche, nonché di fornire, in tempo utile, le informazioni necessarie per l'adozione di eventuali misure correttive, permette di rendere concreto il principio costituzionale del buon andamento dell'azione di governo, mettendo in luce la

capacità dell'Amministrazione di realizzare gli obiettivi programmati nel rispetto dei tempi, utilizzando correttamente e in modo economico ed efficiente le risorse pubbliche.

Il Rapporto del Direttore generale è strumento di analisi della corrispondenza tra l'attività programmata e l'attività realizzata, permette di verificare la conformità dell'azione effettivamente svolta nel rispetto dei principi posti dall'ordinamento giuridico: legalità, legittimità, regolarità, efficacia, efficienza, economicità, trasparenza e adeguatezza.

L'esercizio 2019 si è caratterizzato nel segno della continuità ad operare con rigore, per raccordare progressivamente le verifiche di legittimità dei singoli atti e le verifiche dirette ad appurare il contenimento dei costi, l'efficacia dei procedimenti e il raggiungimento degli obiettivi assegnati in sede di pianificazione strategica e di programmazione. L'obiettivo dichiarato consiste nel superare una verifica parcellizzata delle singole tipologie di controllo viste come funzioni a sé stanti, per considerarle parti da valutare in ottica sistemica al fine di consentire all'Ente azioni e interventi di più ampio respiro a sostegno del miglioramento delle funzioni di amministrazione attiva e delle attività di gestione.

E' stata effettuata la verifica a consuntivo dei procedimenti e delle risultanze dei diversi tipi di controllo legati in rapporto sinergico tra loro, con un'analisi globale e funzionale, in caso di scostamenti, a programmare azioni, ad incentivare approfondimenti, adottare misure adeguate, anche organizzative, per rimuovere gli elementi che si frappongono a un sistema di controlli di tipo circolare che permetta all'Amministrazione una piena attuazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con il miglioramento delle proprie funzioni interne e della qualità dei servizi resi ai cittadini. Alcune considerazioni di sintesi permettono di verificare le criticità riscontrate e illustrano le azioni di miglioramento perseguite, anche di natura trasversale, le misure consequenziali adottate per superare le criticità.

Nel Rapporto del Direttore generale vengono riportate le relazioni delle singole strutture responsabili, secondo la tipologia di controllo di competenza, trasmesse alla Direzione generale relativamente alle attività svolte nell'anno 2019.

4 CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA.

Il procedimento di controllo successivo di regolarità amministrativa permette all'Amministrazione di valutare le proprie azioni e favorisce una logica di apprendimento con la messa a disposizione dell'amministrazione attiva, nell'interesse della medesima, di un flusso di informazioni utili e strumentali a valorizzare l'autonomia dirigenziale, mediante un ampliamento del ventaglio delle scelte possibili e un miglioramento delle decisioni, nonché per l'eventuale ricalibratura delle modalità operative delle attività e dei processi.

Nella sua accezione più evoluta, il controllo successivo viene quindi ad essere un'attività a sostegno delle funzioni di governo, tesa ad individuare eventuali disfunzioni o criticità nei processi gestionali e, pertanto, finalizzata ad assistere l'organizzazione nel perseguimento dei propri obiettivi, consentendo, con un approccio professionale generatore di valore aggiunto, il miglioramento dei procedimenti di spesa e la promozione della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Il controllo successivo è assicurato a posteriori, su atti perfetti ed efficaci, idonei a produrre gli effetti giuridici decisi dal centro di responsabilità amministrativa precedente. Esso, pertanto, non può incidere sulla validità dell'atto né può impedirne o sospenderne l'efficacia o l'esecutività; si svolge nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale, con l'effetto di non sollevare i centri di responsabilità amministrativa dal rischio della gestione. Le disposizioni vigenti, evitando di gravare l'agire amministrativo con procedure di controllo ex-ante, tendono a stimolare processi di autocorrezione dell'Amministrazione, in ossequio al principio di piena valorizzazione della responsabilità dirigenziale.

Di particolare interesse, l'individuare eventuali criticità e azioni di miglioramento, scomponendo il processo del controllo successivo in tre fasi principali: la fase di programmazione dell'attività di controllo, la fase di esecuzione della predetta attività e la fase di gestione delle misure consequenziali. Le prime due fasi sono state gestite nel 2019 dal Servizio distaccato di ragioneria. La terza fase spetta, in primis, ai centri di responsabilità amministrativa che hanno assunto gli atti, quale attività di autocorrezione e, in via successiva, al Direttore generale. In particolare, nella terza fase è rimessa alla Direzione

generale l'analisi degli esiti con evidenze per verificare la presenza e l'adeguatezza di misure consequenziali e degli interventi correttivi.

L'accoglimento degli eventuali rilievi sollevati dal Servizio distaccato di ragioneria spetta al Dirigente/Posizione organizzativa competente, come pure l'adozione delle eventuali ed opportune misure consequenziali. Appare tuttavia evidente che l'eventuale inerzia successiva e il mancato accoglimento dei rilievi da parte dei destinatari degli esiti vanifica la funzione del controllo medesimo. Al riguardo, in ogni caso, soccorrono sia il Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione Regionale, prevedendo che il Direttore generale, sentito il Ragioniere generale, attui gli opportuni interventi in relazione agli esiti dell'attività di Internal Audit, sia il Regolamento di cui al D.P.Reg.137/2015 e s.m.i., prevedendo, in relazione agli esiti del controllo, l'intervento del Direttore generale, al quale, sentito il Ragioniere generale, spetta segnalare gli eventuali interventi correttivi da adottare, fermo restando il ricorso all'istituto dell'avocazione.

Nel corso del 2019 la Direzione generale ha effettuato un costante monitoraggio delle attività di controllo in base ai rapporti periodici inviati dalla Direzione centrale finanze sugli esiti degli atti campionati a controllo, con l'intento di verificare l'eventuale esercizio di interventi di autocorrezione da parte delle strutture organizzative competenti degli atti con rilievi e di monitorare l'adeguatezza delle misure consequenziali e degli eventuali interventi correttivi adottati in conseguenza degli esiti dei controlli svolti. In tale ottica, oltre ad aver invitato tutte le strutture dell'amministrazione a tenere in doverosa considerazione gli esiti dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa operato dal Servizio distaccato di ragioneria, la Direzione generale ha richiesto a tutte le Direzioni e Strutture della Presidenza di essere messa a conoscenza di eventuali interventi adottati in merito agli esiti ricevuti. In sede di autocorrezione le strutture hanno manifestato la disponibilità ad adottare misure di miglioramento su alcuni aspetti dei provvedimenti, anche in proiezione per l'anno 2020. Le misure consequenziali assunte dalle Direzioni e comunicate alla Direzione generale non hanno evidenziato situazioni tali da richiedere l'intervento della Direzione generale ai sensi di quanto previsto dal c. 3 dell'art.17 bis del D.P.Reg. 277/2004. Nel corso del 2019 si è riscontrata l'implementazione e l'analisi degli esiti con evidenze in un'ottica sistemica, al fine di individuare e favorire, in risposta alle criticità riscontrate, l'applicazione diffusa di indirizzi operativi comuni per le strutture organizzative. Il ripetersi delle osservazioni formulate in sede di controllo audit ha indotto la Direzione generale a

emanare delle linee guida alle Direzioni a seguito delle verifiche del Tavolo interdirezionale permanente attivato per l'esame delle fattispecie significative, con diramazione di indirizzi per orientare il comportamento degli uffici in casi analoghi.

4.1 Piano Internal Audit 2019.

Le attività di controllo successivo di regolarità amministrativa per l'esercizio 2019 sono state effettuate in coerenza con la programmazione prevista dal Piano di Internal Audit approvato con la DGR 1° febbraio 2019, n. 155 e quindi entro il termine del 31 marzo di ciascun anno fissato dal Regolamento adottato con D.P.Reg.137/2015 e s.m.i. Il Piano, con un orizzonte temporale annuale, ha individuato l'oggetto del controllo e ha esplicitato i criteri di scelta e le percentuali in base alle quali individuare gli atti da sottoporre a controllo. In continuità con il Piano dell'anno precedente, il Piano 2019 ha confermato, accanto al criterio statistico di campionamento casuale degli atti di spesa classificati per codici di bilancio, i criteri di classificazione di tipo professionale, valorizzati in due strati: la gestione economale della spesa e l'acquisto di beni. Un tanto per rendere più incisivo sotto il profilo qualitativo il processo di controllo e concorrere al miglioramento della qualità degli atti di spesa, con particolare attenzione a due settori nevralgici dell'Amministrazione Regionale. A fronte della materiale impossibilità di controllare tutti gli atti assunti dall'Amministrazione Regionale, il mantenimento nel Piano 2019 dei medesimi criteri programmati nel 2018 ha consentito, da un lato, di selezionare un numero quantitativamente determinato di atti da sottoporre a controllo e, dall'altro, di riferire le conclusioni del controllo successivo all'intero universo di rilevazione, con una comparabilità nel tempo dei dati sugli esiti.

In generale le attività di Internal Audit si sono svolte cercando la collaborazione degli uffici coinvolti, specie a fronte della complessità e della molteplicità delle materie oggetto del controllo dell'anno 2019, e con l'attuazione del principio del contraddittorio, che ha trovato espressione in comunicazioni informali o riunioni di lavoro con i diversi responsabili del procedimento.

Gli uffici rilevano una non adeguata e tempestiva risposta, anche in caso di richiesta di integrazioni documentali, per ricostruire il quadro amministrativo posto a base del

procedimento di spesa e conseguentemente per esercitare il controllo. Nella Relazione 2019 sul controllo successivo di regolarità amministrativa, il Servizio distaccato di ragioneria precisa che l'acquisizione dei dati e delle informazioni necessarie per l'esercizio del controllo ha richiesto molte volte tempi non compatibili con quelli previsti dal Regolamento. Per facilitare l'analisi statistica, gli esiti dell'attività di controllo successivo sono stati classificati in due categorie:

- senza rilievi: quando dall'esame istruttorio dell'atto non sono emersi vizi; rientrano in questa categoria gli esiti formulati in via collaborativa con un suggerimento finalizzato per il futuro al miglioramento della qualità del provvedimento di spesa;
- con rilievi: quando dall'esame istruttorio dell'atto sono emersi vizi di legittimità ovvero significative carenze di tipo redazionale.

Nella formulazione degli esiti si è operato per cercare di garantire uniformità all'attività di revisione, privilegiando l'essenzialità e la comprensibilità, garantendo al contempo chiarezza e completezza al fine di fornire elementi utili per l'azione amministrativa.

Nel 2019 il controllo successivo è stato espletato su 601 atti di spesa (di cui 460 atti riferiti al Piano Internal Audit 2019), 42 procedimenti amministrativi degli atti di spesa campionati (di cui 28 procedimenti riferiti al Piano Internal Audit 2019) e una gestione fuori bilancio. Degli atti di spesa esaminati, 167 (pari al 27,79%) sono stati selezionati con criteri di tipo professionale. Sono state rilevate criticità complessivamente per 165 atti, pari al 27,45% del totale, e per 18 procedimenti, pari al 42,86% del totale. Non sono emerse criticità per 436 atti, oggetto di altrettanti esiti senza rilievi, anche se per 69 di questi, pari a circa il 16%, sono stati formulati, in un'ottica collaborativa, suggerimenti finalizzati al miglioramento della qualità degli atti.

Nel corso del 2019 il controllo consuntivo di regolarità amministrativa è stato espletato anche sui riscontri (controdeduzioni) presentati a seguito del controllo dalle strutture responsabili del procedimento di spesa. Le controdeduzioni, con l'eventuale invio di ulteriore documentazione, hanno fornito elementi integrativi e difensivi a sostegno della legittimità e della correttezza nella redazione dell'atto rispetto al quale è stato contestato il rilievo; solo in pochi casi gli uffici competenti hanno rappresentato una presa d'atto delle osservazioni formulate, manifestando l'intenzione di assumere procedure adeguate o

testimoniando l'avvenuto adeguamento. I riscontri hanno determinato il riesame istruttorio dei provvedimenti e l'assunzione di 35 esiti in replica, di cui 19 riferiti ad atti adottati nel 2019. Sono state confermate le criticità in 25 repliche, pari al 71,43% del totale.

In relazione alle evidenze accertate, l'elemento comune delle irregolarità rilevate in tutte le casistiche di atti di spesa sottoposti a controllo va individuato nella carenza, più o meno accentuata, della motivazione dell'atto. È stata rappresentata, in via collaborativa, la necessità di dare conto nel decreto, direttamente o per *relationem*, delle risultanze istruttorie in ordine all'ammissibilità dell'istanza.

Un numero considerevole di evidenze ha avuto riguardo anche a carenze di tipo redazionale tali però da non assumere rilevanza di vizio di legittimità. In questi casi è stata richiamata l'attenzione sulla necessità di una maggiore articolazione del contenuto dei decreti in grado di superare le evidenze segnalate, rimandando anche alle istruzioni impartite dalla circolare del Ragioniere generale 9/2015.

L'attività riferita all'anno 2019 ha evidenziato significativi miglioramenti su alcuni aspetti dei provvedimenti e il perdurare di criticità preesistenti, anche di carattere generale. Una parte delle strutture hanno preso atto di quanto evidenziato negli esiti formulati, comunicando in sede di risposta la disponibilità a operare una revisione delle modalità redazionali degli atti, articolando in modo più puntuale le motivazioni che costituiscono il presupposto giuridico dell'atto.

Si raccomanda un serio presidio sulle criticità rilevate soprattutto di carattere generale.

4.2 Atti campionati con criteri professionali.

Negli strati di campionamento con estrazione con criterio professionale (spese economali, spese per acquisto di beni), le principali criticità hanno riguardato: sulle spese economali la mancata indicazione delle ragioni di immediatezza e urgenza ovvero di economicità dell'azione amministrativa che determinano la scelta della procedura economale in luogo di quella ordinaria; il ricorso alla procedura economale della spesa per la liquidazione di importi di rilevante entità e per spese comunque programmabili; l'assenza nell'attestazione di conformità della prestazione di una verifica sostanziale tra le clausole contrattuali, quanto riportato in fattura e la natura e l'entità della fornitura; sulle spese per l'acquisto di beni,

l'assenza di una norma sostanziale autorizzativa l'acquisto, l'incompetenza alla decisione di acquisto, il ricorso ad una procedura "commista" tra la procedura economale e la procedura ordinaria della spesa, la modifica del contratto durante il periodo di efficacia senza ricorso ad una nuova procedura di affidamento, la non chiara definizione e determinazione dell'oggetto del contratto, l'assenza dell'attestazione di conformità della prestazione.

In relazione alle criticità relative agli atti campionati con criteri professionali questa Sezione richiama l'attenzione della Regione:

- sulle spese economali la mancata indicazione delle ragioni di immediatezza e urgenza ovvero di economicità dell'azione amministrativa che determinano la scelta della procedura economale in luogo di quella ordinaria;
- sull'assenza dell'attestazione di conformità della prestazione;
- sui principi che presiedono l'aggiudicazione e l'esecuzione dei contratti pubblici; in particolare sul divieto di frazionamento artificioso dei contratti e sulla corretta applicazione del principio di rotazione;
- sulla necessità di una maggior programmazione degli acquisti;
- sulla necessità di una stesura del negozio contrattuale completa ed esaustiva di ogni elemento;
- sulla necessità di una maggior cura nella redazione degli atti di spesa, riportando i corretti e aggiornati riferimenti normativi che presiedono l'azione amministrativa;
- sulla necessità di una maggiore coerenza terminologica nei vari atti della procedura laddove l'appalto alle volte è configurato come lavori, altre come servizi, altre quale fornitura.

4.3 Comparazione tra due esercizi sui dati afferenti lo stato di attuazione del Piano 2018 e del Piano 2019 di Internal Audit.

L'analisi comparativa dei dati relativi ai Piani di Internal Audit adottati in annualità diverse permette di elaborare considerazioni qualitative e quantitative in merito all'attività svolta dal controllo interno. La sintesi statistica riguardante le singole categorie di atti, riportati sia

in termini di universo che di campione estratto, forniscono un quadro dettagliato utile alla verifica dell'efficienza ma anche dell'efficacia del lavoro in argomento.

A tali fini, di seguito si riportano le tabelle relative all'attività afferente il Piano Internal Audit delle annualità 2018 e 2019.

Tabella 1 – Piano internal audit 2018 e 2019

| PIANO INTERNAL AUDIT 2018 e 2019 | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|----------|----------|-------------------------------|----------|-----------------------|----------|--------------|----------|------------------------------------|----------|-----|
| | Atti | | Atti regolarizzazione economi | | Atti di acquisto beni | | Procedimenti | | Rendiconti gestioni fuori bilancio | | |
| ANNO | universo | campione | universo | campione | universo | campione | universo | campione | universo | campione | |
| 2018 | 29.019 | 390 | 45 | 13 | 824 | 169 | 572 | 35 | 27 | 1 | 608 |
| 2019 | 29.840 | 401 | 44 | 15 | 758 | 157 | 573 | 35 | 19 | 1 | 609 |

Nota: per l'anno 2018 si intendono i campionamenti effettuati nell'anno 2018 e nel gennaio 2019 con riferimento a provvedimenti dell'anno 2018; per l'anno 2019 si intendono i campionamenti effettuati nell'anno 2019 e nel gennaio 2020 con riferimento a provvedimenti dell'anno 2019.

| PIANO INTERNAL AUDIT 2018 e 2019 - Dati percentuali del campione | | | | | | | | | | | |
|--|----------|----------|-------------------------------|----------|-----------------------|----------|--------------|----------|------------------------------------|----------|-----|
| | Atti | | Atti regolarizzazione economi | | Atti di acquisto beni | | Procedimenti | | Rendiconti gestioni fuori bilancio | | |
| ANNO | universo | campione | universo | campione | universo | campione | universo | campione | universo | campione | |
| 2018 | 29.019 | 1,34% | 45 | 28,89% | 824 | 20,51% | 572 | 6,12% | 27 | 3,70% | 608 |
| 2019 | 29.840 | 1,34% | 44 | 34,09% | 758 | 20,71% | 573 | 6,11% | 19 | 5,26% | 609 |

Nota: per l'anno 2018 si intendono i campionamenti effettuati nell'anno 2018 e nel gennaio 2019 con riferimento a provvedimenti dell'anno 2018; per l'anno 2019 si intendono i campionamenti effettuati nell'anno 2019 e nel gennaio 2020 con riferimento a provvedimenti dell'anno 2019.

Fonte: Dati forniti dalla Regione FVG.

Gli atti complessivamente campionati secondo i criteri dettati dal Piano 2018, approvato con DGR 9 febbraio 2018, n. 235 sono stati 572. Tali atti hanno poi costituito l'universo di rilevazione per il campionamento dei procedimenti, come previsto dal regolamento approvato con D.P.Reg. 137/2015. In tutto sono stati campionati 35 procedimenti. A questi si aggiunge un rendiconto di una gestione fuori bilancio. Complessivamente l'attività di controllo ha avuto ad oggetto 608 "atti", per i quali sono stati formulati 206 esiti con criticità, e i restanti 402 senza evidenze. Il controllo successivo di regolarità amministrativa sul Piano 2018 alla data del 31 luglio 2020 risulta completato.

Il Piano 2019, approvato con DGR 1° febbraio 2019, n. 155 ha confermato i criteri di selezione già applicati in precedenza. Sono stati campionati 573 atti, suddivisi tra i cinque strati previsti. Su questa base sono stati campionati 35 procedimenti. Il controllo successivo di regolarità amministrativa ha riguardato anche un rendiconto di una gestione fuori bilancio. L'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, che ha dunque riguardato complessivamente 609 "atti", non è stata completata alla data del 31 luglio 2020; residuavano 21 "atti" (tra atti e procedimenti). Gli esiti formulati, alla data indicata, in sede di controllo hanno evidenziato criticità per 155 "atti", mentre 433 sono risultati esenti da problematiche.

Nelle tabelle seguenti vengono riportati i dati afferenti il controllo complessivo su atti e procedimenti del Piano 2018 e del Piano 2019 di Internal Audit.

Tabella 2 - Piano internal audit 2018 e 2019 - Controllo complessivo su atti e procedimenti al 31.7.2020.

| Controllo complessivo su atti e procedimenti al 31 luglio 2020 PIANO INTERNAL AUDIT 2018 e 2019 | | | | | |
|--|----------|---------|-------------------|-------------|---------------|
| ANNO | Campione | esitato | da controllare | con rilievi | senza rilievi |
| 2018 | 608 | 608 | 0 | 206 | 402 |
| 2019 | 609 | 588 | 21 | 155 | 433 |

| Controllo complessivo su atti e procedimenti al 31 luglio 2020 PIANO INTERNAL AUDIT 2018 e 2019 - Dati percentuali | | | | | |
|---|----------|---------|-------------------|-------------|---------------|
| ANNO | Campione | esitato | da controllare | con rilievi | senza rilievi |
| 2018 | 608 | 100% | 0,00% | 33,88% | 66,12% |
| 2019 | 609 | 96,55% | 3,45% | 25,45% | 71,10% |

Fonte: Dati forniti dalla Regione FVG.

4.4 Linee guida del Tavolo interdirezionale permanente.

In relazione al controllo successivo di regolarità amministrativa, la Sezione di controllo della Corte dei Conti regionale ha osservato a più riprese che "pur con i consistenti miglioramenti

in termini di efficienza del controllo che l'Amministrazione Regionale ha conseguito sotto il profilo organizzativo, continua a permanere il problema nell'efficacia di tale tipologia di controllo, che, non avendo natura interdittiva, necessita di misure adeguate nella fase del recepimento delle osservazioni formulate dall'organo di controllo.

Pur tenendo in considerazione le attestazioni di disponibilità all'autocorrezione da parte degli uffici regionali, l'Amministrazione viene invitata a proseguire negli sforzi realizzati, completando il processo di attuazione della normativa regionale inerente alla verifica, in termini di efficacia, dei sistemi di controllo interno della Regione".

La Corte ha sottolineato "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". L'azione del Direttore generale "può concretizzarsi o in sollecitazioni a forme di autotutela, a fronte di riscontrate specifiche irregolarità/illegittimità di singoli atti, o in direttive di carattere generale, ove le distonie dell'azione amministrativa assumono una caratterizzazione più generale".

Proprio in quest'ottica tutti gli esiti dei controlli effettuati e le eventuali note in replica alle controdeduzioni dei centri di responsabilità amministrativa competenti sono state comunicate dal Ragioniere generale al Direttore generale per la segnalazione degli eventuali interventi correttivi da adottare, e per l'analisi degli esiti con evidenze in un'ottica sistemica al fine di individuare indirizzi operativi comuni e misure di carattere generale da diffondere a tutte le strutture organizzative.

Alla luce e in accoglimento alle osservazioni formulate, nel 2019 sono stati avviati importanti interventi dal Direttore generale, nell'ambito delle prerogative riconosciute al medesimo dalla L.R. 1/2015 e dall'art. 17 bis c. 3 del Regolamento di organizzazione, in relazione agli esiti dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, mediante comunicazioni alle Direzioni centrali, non solo degli interventi correttivi da adottare, ma anche di linee guida volte ad orientare l'attività degli uffici. In questa attività il Direttore generale ha ritenuto di avvalersi della collaborazione di un Tavolo di lavoro permanente, partecipato dalle figure apicali dell'Amministrazione Regionale con competenze e visione trasversale, nella specie dal Ragioniere generale, dall'Avvocato della Regione e dal Segretario generale, e con la presenza del Servizio deputato al controllo successivo di regolarità amministrativa.

Il Tavolo attivato dal Direttore generale a supporto delle predette attività di verifica dei controlli interni si propone di riesaminare le pratiche che in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa sono state oggetto di evidenze particolarmente significative e a cui non hanno fatto seguito misure da parte del Servizio responsabile del procedimento, al fine di individuare le conseguenti misure correttive ed enucleare, laddove possibile, principi e indirizzi di buona amministrazione da diffondere agli uffici per orientarne i comportamenti in casi analoghi.

Il Tavolo di lavoro si è riunito con cadenza periodica nell'intento di implementare il numero di fattispecie oggetto di riesame e di migliorare l'attività amministrativa in settori che hanno evidenziato carenze sotto il profilo procedurale.

Gli esiti del riesame delle fattispecie portate all'attenzione del Tavolo sono stati comunicati puntualmente ai responsabili dei procedimenti e ai Direttori centrali delle relative strutture, che sono stati chiamati a tenerne conto. Gli incontri sono finalizzati all'esame di alcuni casi di procedimenti sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa cui è seguito un rilievo da parte del Servizio competente all'attività di Audit senza conseguenti misure da parte del Servizio responsabile del procedimento stesso.

In particolare, secondo i verbali delle sedute del Tavolo interdirezionale, durante gli incontri sono state evidenziate ad esempio le criticità relative a un impegno di spesa per spese economiche, ove veniva rilevata una non corretta commistione di procedure, tra la procedura economica di cui all'articolo 3 del D.P.Reg. 97/2018 e la procedura ordinaria prevista dalla legge regionale 21/2007; a un impegno fondi per fornitura giornali quotidiani, per la modifica del contratto durante il periodo di efficacia senza ricorso ad una nuova procedura di affidamento; alla fornitura di assistenza tecnica e di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni di Autorità di gestione, per una non completa attestazione di conformità della prestazione; alla liquidazione di un contributo in conto capitale per interventi privati di miglioramento sismico, relativo alla pertinenza della spesa rendicontata.

Per tutti i casi considerati sono intercorse l'illustrazione dell'iter procedurale seguito dal Centro di responsabilità amministrativa, l'esame dei rilievi formulati dal Servizio distaccato di ragioneria e i conseguenti esiti comunicati, le conclusioni a cui è pervenuto il Tavolo al fine di prevenire e risolvere le criticità discusse.

L'obiettivo finale del Tavolo interdirezionale, sulla base delle singole risultanze trattate, consiste nell'elaborare linee guida da diffondere agli uffici per orientarne i comportamenti

in casi analoghi. Il Direttore generale ha reputato utile e opportuno comunicare con note circolari (prot. 5154/P del 21 novembre 2019; prot. 1167/P del 14 aprile 2020) a tutte le Direzioni e Strutture dell'Amministrazione linee guida relative alle tematiche esaminate che rivestono valenza di carattere generale, quali:

- le procedure di acquisto di beni e servizi;
- le procedure di proroga dei termini di rendicontazione per finanziamenti in conto capitale;
- la competenza all'adozione degli atti;
- le modifiche dei contratti di appalto durante il periodo di efficacia;
- l'applicazione del D.P.Reg. 214/2009 "Regolamento concernente criteri e modalità per l'espressione della valutazione di congruità economica e tecnica e dell'attestazione di conformità della prestazione contrattuale";
- la concessione di contributi in conto capitale per interventi di manutenzione immobili.

L'attività del Tavolo di lavoro è risultata funzionale a raccordare progressivamente le verifiche di legittimità dei singoli atti con le verifiche dirette ad appurare il contenimento dei costi, l'efficacia dei procedimenti e il raggiungimento degli obiettivi assegnati in sede di pianificazione.

5 IL MIGLIORAMENTO DEL PROCESSO DI CONTROLLO.

Per migliorare l'efficienza del processo di controllo successivo di regolarità amministrativa è necessario un contributo integrato e sinergico da parte di tre soggetti: la struttura competente per le fasi di programmazione e di esecuzione delle attività di Internal Audit, che permettono di far emergere le criticità in relazione ai parametri del controllo individuati dal Regolamento di cui al D.P.Reg.137/2015 e s.m.i.; i dirigenti responsabili dell'adozione degli atti campionati come parte attiva per la proposta, l'adozione e l'applicazione delle azioni correttive e delle misure, per un'azione amministrativa che sia legittima ma anche più efficace ed efficiente; la Direzione generale che deve effettuare un'analisi complessiva degli esiti in modo da individuare le tipologie di carenze/irregolarità/illegittimità più gravi e ricorrenti e indicare misure a carattere sistemico.

Vista la complessità e la molteplicità delle materie oggetto del controllo, è necessario rafforzare la mutua collaborazione e l'applicazione del principio del contraddittorio tra le strutture deputate al controllo e i responsabili dei procedimenti di amministrazione attiva, con comunicazioni, anche informali, o riunioni di lavoro per confrontarsi sulle risultanze dell'attività di controllo e sulle misure da intraprendere, puntuali e generali, laddove le misure puntuali possano essere applicate in modo diffuso nell'Amministrazione e consentire un allineamento delle decisioni e dei comportamenti tra le diverse strutture organizzative. In questo senso si inseriscono anche le attività svolte dal Tavolo interdirezionale permanente sull'Audit.

In relazione allo stato di attuazione del processo, analizzato sulla base delle attività svolte nel 2019, delle risultanze dei controlli e del monitoraggio effettuato dalla Direzione generale sugli esiti trasmessi periodicamente dalla Direzione centrale finanze al Direttore generale, sono emerse criticità con riferimento ad ogni singola fase e sono state individuate azioni di miglioramento.

5.1 Programmazione dell'attività di controllo.

La fase di programmazione si esplica nell'elaborazione del Piano annuale di Internal Audit che definisce l'oggetto del controllo e le percentuali di campionamento. L'universo di

rilevazione degli atti, codificato secondo il Piano dei conti, è stato suddiviso in cinque strati di potenziale criticità, di cui tre strati (atti di spese correnti, atti di spese in conto capitale, altri atti di spesa) estratti con criterio statistico casuale, e due strati (atti di spesa su spese economali, atti di spesa di acquisto di beni) estratti con criterio professionale.

Analizzando il Piano 2019, il campione è del 2% degli atti dei primi tre strati (criterio statistico) e del 30% degli atti dei due strati selezionati con criterio professionale, con un massimo di 50 atti campionati al mese.

Una possibile criticità consiste nel piccolo numero degli atti controllati, con percentuali di campionamento non uniformi tra le diverse Direzioni centrali, poiché dipendono dal numero di atti di una certa tipologia adottati dalla struttura. Altra criticità è che per alcune tipologie di atti l'universo di riferimento è già molto piccolo e poco significativo. È necessario bilanciare due esigenze, quella di coprire con i controlli tutti i settori dell'Amministrazione Regionale e quella di rafforzare i controlli sulle tipologie di atti più rischiosi sotto il profilo della legittimità e della regolarità amministrativa. Le azioni di miglioramento proposte sono:

- implementazione del campione, con l'aumento delle percentuali di campionamento. È auspicabile che tale azione si colleghi ad una misura organizzativa che permetta di avere la disponibilità di un organico numericamente adeguato per l'effettuazione di un maggior numero di controlli. Per superare la mancanza di uniformità delle percentuali di campionamento tra le diverse strutture organizzative, e al fine di valutare la qualità dei servizi erogati all'utenza, l'implementazione del campione dovrebbe tenere conto anche della specificità dell'area di attività esaminata;
- miglioramento della significatività del campione con una diversa classificazione dell'universo di rilevazione e una diversa stratificazione dell'oggetto del controllo, più funzionale all'introduzione di controlli di tipo professionale, quali indici di maggiori criticità, anche in coordinamento con il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Sotto il profilo operativo, una possibile strada da percorrere è quella di effettuare una classificazione delle tipologie di atti sulla base di due o tre fasce di rischiosità (bassa, media, alta) e di modificare la stratificazione del campione con l'obiettivo di estrarre una percentuale superiore di atti ad alta rischiosità e una percentuale inferiore di atti

a bassa rischiosità, contemperando tuttavia la necessità di copertura di tutti gli ambiti di attività dell'Amministrazione regionale.

Contestualmente, sui settori nevralgici dell'Amministrazione, che possono generare atti forieri di criticità, si può prevedere l'incremento dei controlli sia dal punto di vista quantitativo, con una percentuale maggiore di atti estratti secondo i criteri professionali, che dal punto di vista qualitativo, ampliando le tipologie di criteri professionali sulla cui base effettuare l'estrazione, ad esempio includendo tra i criteri, accanto alle spese economiche e agli acquisti di beni, anche la categoria degli acquisti di servizi.

5.2 Esecuzione dell'attività di controllo.

La fase di esecuzione prevede, ai sensi del Regolamento adottato con D.P.Reg. 137/2015, il campionamento, la revisione dell'atto, l'eventuale contraddittorio, la comunicazione dell'esito e delle misure consequenziali.

Per la gestione di questa fase il Servizio distaccato di Ragioneria si avvale di un apposito applicativo (denominato GIA), progettato, sviluppato e mantenuto da professionalità interne della Direzione centrale finanze. Le funzionalità del GIA permettono l'estrazione del campione, la richiesta e la successiva trasmissione dematerializzata della documentazione necessaria all'espletamento del controllo, l'assegnazione dell'attività istruttoria e la registrazione delle attività relative all'esecuzione del controllo successivo.

Il Regolamento adottato con D.P.Reg. 137/2015, all'art. 6 prevede la richiesta alla struttura direzionale competente di trasmettere, a mezzo di GIA, entro cinque giorni, la documentazione (dematerializzata) necessaria all'espletamento del controllo; la richiesta eventuale di informazioni e chiarimenti, che devono essere forniti entro cinque giorni dal ricevimento della richiesta con sospensione dei termini del controllo; la comunicazione dell'esito del controllo alla struttura direzionale competente o vigilante e al Direttore generale.

Sono state rilevate a tale proposito le seguenti criticità e le correlate azioni di miglioramento:

- la procedura del contraddittorio, con la produzione di controdeduzioni da parte delle strutture competenti, in caso di esito con rilievi dell'atto campionato, non è disciplinata dal Regolamento, sebbene sia qualitativamente rilevante, in quanto

le controdeduzioni sono state nella maggior parte dei casi oggetto di nuove ed ulteriori istruttorie, che hanno prodotto altrettante note di replica a definizione dell'attività di controllo sull'atto, conducendo in alcuni casi ad una diversa classificazione dell'esito. La proposta di miglioramento è la previsione di una modifica regolamentare che disciplini tale attività e l'implementazione delle controdeduzioni, del riesame istruttorio e dell'eventuale riformulazione dell'esito, laddove non venga già effettuato;

- negli atti esitati con rilievi, vengono inclusi sia i vizi di legittimità che significative carenze di tipo redazionale: pertanto alcuni degli atti esitati con evidenze sono illegittimi, altri sono legittimi ma presentano delle irregolarità. Sarebbe auspicabile, per migliorare il processo, tenere distinti i percorsi delle due categorie di evidenze, poiché richiedono misure consequenziali di tipo diverso, le une dirette a sanare l'illegittimità, le altre dirette a produrre atti correttamente formulati per aumentare l'efficienza del procedimento di amministrazione attiva e per garantire il buon andamento dell'azione amministrativa. Tra gli atti esitati con rilievi vi sono anche quelli per i quali gli uffici competenti non hanno fornito adeguata risposta alla richiesta di integrazioni documentali, rendendo impossibile un'adeguata istruttoria per l'esercizio del controllo: sarebbe auspicabile che anche questa categoria di evidenze venisse tenuta distinta dalle altre per valutarne meglio l'incidenza e poter adottare opportune misure;
- in una percentuale di atti esitati senza evidenze, ossia quando dall'esame istruttorio dell'atto non sono emersi vizi, vengono formulati in via collaborativa dei suggerimenti finalizzati per il futuro al miglioramento della qualità del provvedimento di spesa. Per migliorare il processo è auspicabile separare questa categoria da quella degli altri atti esitati senza evidenze;
- il Servizio distaccato di ragioneria, deputato al controllo, segnala che l'acquisizione dei dati e delle informazioni necessarie per l'esercizio del controllo ha richiesto molte volte tempi non compatibili con quelli previsti dal Regolamento, ossia i cinque giorni dalla richiesta; anche in questo caso è auspicabile una modifica regolamentare che preveda dei termini più rispondenti alla tempistica necessaria da parte dell'ufficio competente a produrre la documentazione necessaria;

- mancano i criteri e le istruzioni operative per garantire uniformità all'attività di revisione. È auspicabile fissare delle linee guida in merito e/o stabilire percorsi come, ad esempio, periodiche riunioni interne di confronto.

5.3 Gestione delle misure consequenziali.

Con riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativa effettuato dall'Amministrazione Regionale nell'anno 2018, nel "Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica regionale" approvato dalla Sezione regionale con la deliberazione del 1° febbraio 2018, n. FVG/9/2018/FRG, la Sezione ha sottolineato "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."

Questa Sezione di controllo nella deliberazione 20 dicembre 2019, n. 25 avente come oggetto l'approvazione della Relazione sui controlli interni dell'Amministrazione Regionale Friuli Venezia Giulia - anni 2017-2018 ha osservato che la gestione delle misure consequenziali agli esiti del controllo successivo spetta, in primis, ai centri di responsabilità amministrativa che hanno assunto gli atti, quale attività di autocorrezione e, in via successiva, al Direttore generale, il quale, analizzati gli esiti con evidenze, può inviare apposite direttive e indirizzi operativi ai Responsabili dei Servizi ovvero può proporre l'adozione di provvedimenti tesi a rimuovere gli effetti del vizio riscontrato.

Per questa attività il Direttore generale si avvale della collaborazione del Tavolo di lavoro interdirezionale, costituito dalle figure apicali dell'Amministrazione Regionale, per l'esame di alcune casistiche di atti particolarmente rilevanti per le quali il controllo ha formulato evidenze cui non hanno fatto seguito misure da parte del Servizio responsabile del procedimento. L'intervento è, inoltre, finalizzato ad individuare e indicare principi, linee guida e indirizzi di buona amministrazione da diffondere agli uffici per orientarne l'attività in casi analoghi.

In questa fase del processo la principale criticità riscontrata è relativa alla mancata verifica successiva del recepimento delle misure e della loro adeguatezza. Non vi è alcun dubbio,

infatti, che sia necessaria una verifica successiva dell'effettiva adozione delle azioni correttive o di miglioramento perseguite per superare le criticità.

Nella relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa 2019 predisposta dal Servizio distaccato di ragioneria in attuazione dell'art. 6, c. 5, del Regolamento, si segnala che "solo in pochi casi gli uffici competenti hanno rappresentato una presa d'atto delle osservazioni formulate, manifestando l'intenzione di assumere procedure adeguate o testimoniando l'avvenuto adeguamento".

Allo stato attuale gli esiti vengono comunicati alla struttura interessata sollecitandone l'autocorrezione, senza alcun controllo successivo. È auspicabile l'implementazione del sistema di controllo mediante l'inserimento nell'applicativo GIA sia delle misure consequenziali specifiche adottate sugli atti/procedimenti editati oggetto di rilievo, che degli orientamenti generali espressi dal Tavolo di lavoro sulle casistiche degli atti in cui sono presenti le irregolarità più significative. Inoltre si dovrebbero prevedere dei campionamenti aggiuntivi per Direzione su atti delle fattispecie per le quali sono state rilevate in precedenza delle evidenze, per verificare l'effettiva adozione della misura correttiva e poter misurare l'efficacia della misura e il superamento della criticità.

In relazione alle misure di carattere generale, è necessaria un'implementazione dell'attività del Tavolo di lavoro per individuare ulteriori linee guida e proporre misure a carattere sistemico, organizzative, legislative, regolamentari, di formazione del personale ed è auspicabile sviluppare un monitoraggio sull'applicazione degli orientamenti emersi dal Tavolo di lavoro.

È utile, inoltre, che si proceda ad una più ampia diffusione dei risultati dei controlli svolti, andando ad apportare anche le opportune modifiche legislative in tal senso.

5.4 Miglioramento della qualità della regolazione: analisi tecnico normativa, schede aiuti di Stato

Anche nell'anno 2019 l'Amministrazione Regionale ha utilizzato, quale strumento per il miglioramento della qualità della regolazione, la scheda di analisi tecnico normativa (Atn), introdotta con deliberazione della Giunta regionale 20 marzo 2015, n. 509 a corredo dei disegni di legge di iniziativa giuntale.

Per garantire il pieno soddisfacimento della condizionalità ex ante inerente gli aiuti di Stato prevista nell'allegato XI, Parte II del Regolamento (UE) 1303/2013 con DGR 1190/2014, continuano ad essere adottate le "Direttive sul processo di verifica preventiva di compatibilità degli atti dell'Amministrazione Regionale, rilevanti in materia di aiuti di stato, alla pertinente normativa dell'Unione Europea" che hanno definito un sistema di controllo ex ante da espletarsi mediante la compilazione obbligatoria di una "Scheda tecnica aiuti di Stato" a corredo delle deliberazioni della Giunta Regionale. Ai fini della massima semplificazione ed efficacia dell'azione amministrativa è stata monitorata l'applicazione della misura e con i referenti della rete regionale per gli aiuti di Stato sono state individuate le tipologie di proposte di deliberazione giuntale esonerate dalla compilazione della Scheda, in quanto aventi contenuti non rilevanti per la materia degli aiuti di Stato. È stata altresì completata la revisione della suddetta scheda, con l'obiettivo di semplificarne l'impostazione e così agevolare il lavoro di analisi e di predisposizione del predetto documento da parte dei funzionari incaricati.

Al fine di fornire sempre maggiore chiarezza e per orientare gli uffici in questa tematica complessa e in continuo aggiornamento è stata implementata nella rete intranet dell'Amministrazione Regionale l'apposita sezione dedicata alla tematica degli "aiuti di Stato", perché tutte le strutture abbiano a portata di mano i principali atti, strumenti di lavoro e link utili, sempre aggiornati, per la predisposizione, gestione e monitoraggio delle misure di aiuto.

Per garantire l'uniformità interpretativa della normativa in materia di aiuti di Stato, viene sempre assicurata la collaborazione dei Servizi competenti in materia di aiuti di Stato alle parallele strutture del Consiglio regionale.

In merito alla efficacia delle suddette misure emerge che l'attività di diramazione sui disegni di legge e sui regolamenti ai sensi della circolare 1/2015 su citata, è svolta nel rispetto del principio di esclusività della responsabilità dirigenziale; pertanto la richiesta di parere alle strutture di supporto cui il Dirigente può accedere deve essere attivata prima della diramazione, perché nel sistema non è previsto un successivo controllo delle schede, se non l'espressione di un parere non vincolante da parte delle strutture in elenco per la parte di competenza.

5.5 Valutazione dell'impatto della legislazione: Test PMI.

Nel corso del 2019 l'Amministrazione ha continuato ad avvalersi dello strumento volto alla valutazione sistematica dell'impatto della legislazione sulle piccole e medie imprese a livello regionale, denominato Test PMI, il cui utilizzo è stato introdotto con deliberazione della Giunta regionale 28 luglio 2017, n. 1405 per gli atti normativi di iniziativa giuntale il cui destinatario diretto rientri nella nozione di impresa ai sensi del diritto UE in materia di concorrenza. Si tratta di una procedura di valutazione ex ante che consente di misurare e valutare l'impatto sulle PMI di interventi normativi o proposte di policy, evidenziando i vantaggi e gli svantaggi ovvero gli oneri amministrativi e finanziari, di un intervento pubblico. Risulta utile strumento per la valutazione dei cambiamenti di competitività e d'impatto finanziario sulle PMI per la migliore formulazione della proposta finale.

Il controllo è di competenza del Segretariato generale, è di tipo formale e si sostanzia nella verifica dell'effettuazione del test PMI da parte della Direzione centrale che ha diramato l'atto normativo, comprovata dalla documentazione allegata alla diramazione stessa (formulario test PMI, lista di controllo, verbale del focus group, tabelle di identificazione e misurazione dei costi e degli oneri, eventuali proposte alternative) e nella verifica della sua completezza.

5.6 Comitato permanente alla semplificazione.

Si prende atto con positività della nuova legge regionale, L.R. 1/2020, che nell'intento di perseguire una maggiore qualità ed efficienza dell'azione e produzione normativa, ha introdotto, all'interno dell'ordinamento regionale, il Comitato permanente alla semplificazione, con il compito di individuare le materie oggetto di semplificazione e di coordinare le relative attività amministrative, di adottare criteri e direttive di semplificazione, di provvedere all'adozione di modelli unificati e standardizzati per tipologie di procedimento, con la definizione dei contenuti tipici e dell'organizzazione dei dati, nonché per monitorare l'attività avviata dalle singole strutture regionali in ambito di semplificazione.

Per le medesime finalità è stata altresì prevista la predisposizione di una legge di semplificazione annuale, d'iniziativa della Giunta regionale, che si avvale del Comitato per

il coordinamento delle relative attività, quale unico contenitore del processo di riforma e di riferimento del quadro giuridico e amministrativo regionale. Il Comitato, inoltre, nell'ambito delle materie oggetto di semplificazione, rilascia un parere obbligatorio circa la coerenza ai criteri e alle direttive di semplificazione degli schemi dei disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale, dei regolamenti, e delle direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa.

6. CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA.

Gli esiti dei controlli della Corte dei Conti in sede di Dichiarazione di Affidabilità (DAS) non hanno rilevato gravi irregolarità o criticità e le irregolarità più significative riscontrate attengono a specifici settori e a puntuali adempimenti.

La costruzione operativa del procedimento del controllo di regolarità amministrativa risponde alla ratio della L.R. 1/2015, che ha inteso costruire un sistema unitario e coordinato dei controlli interni secondo una dichiarata visione che, superando il precedente controllo preventivo, punta a sviluppare il raccordo e a dare maggiore incisività alla connessione tra l'attività di programmazione e l'attività di verifica dei risultati conseguiti, con un rafforzamento della responsabilità amministrativa dei dirigenti, che in via preventiva assicurano la legittimità degli atti di propria competenza, ai sensi dell'art. 20 della legge. I medesimi atti costituiscono l'universo di riferimento, che, stratificato, diventa poi oggetto di campionamento in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa.

Nell'esercizio 2019 continuano ad essere intesi quali strumenti integrativi del sistema di controllo interno, come delineato dalla L.R. 1/2015, il riscontro giuridico formale degli atti da sottoporre all'esame della Giunta regionale effettuato dal Servizio Affari della Presidenza e della Giunta del Segretariato generale, nonché l'attività, resa da parte delle strutture competenti e preliminare alla formale presentazione per l'iscrizione all'ordine del giorno delle sedute della Giunta regionale, di esame e valutazione congiunta degli atti a valenza generale (disegni di legge e regolamenti), così come prevista e disciplinata dalla circolare 1/2015 del Segretariato generale.

Trattasi di attività di natura collaborativa di supporto correttivo e come tali idonee a concorrere nel perseguimento delle finalità del sistema dei controlli interni come delineato dalla medesima legge.

In relazione all'iter di riscontro giuridico formale degli atti da sottoporre all'esame della Giunta regionale effettuato dal Segretariato generale, si è inteso privilegiare e valorizzare un'attività di analisi che non sanzioni l'atto o costituisca una fase integrativa dell'efficacia dello stesso, ma che risulti finalizzata a realizzare una collaborazione fra strutture per il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa e della produzione normativa da esercitarsi nel corso del perfezionamento dell'atto.

Tale modalità, quindi, non riveste natura impeditiva dell'atto tipica delle forme di controllo, ma funge da supporto correttivo da esercitarsi preventivamente all'esame dell'atto da parte della Giunta regionale. Infatti, l'attività di riscontro giuridico formale degli atti da sottoporre all'esame della Giunta regionale viene effettuata dal Servizio Affari della Presidenza e della Giunta nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 12 della L.R. 7/2000, che attribuisce alla controfirma delle proposte di deliberazione dei direttori competenti il valore di attestazione del completamento dell'istruttoria e della legittimità delle medesime.

In relazione all'avvalimento del parere delle strutture in funzione di supporto specialistico in forma collaborativa, a seguito della diramazione prescritta dalla suddetta circolare, le Direzioni coinvolte esprimono parere scritto nei tempi richiesti sui disegni di legge e sui regolamenti, ai sensi dell'art. 13, c. 2, lett. a) della L.R. 1/2015 in ordine al rispetto della normativa di riferimento. Il parere viene reso nell'ambito del coordinamento dell'attività normativa e amministrativa e costituisce un'attività finalizzata a migliorare la qualità della produzione normativa.

7. CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ CONTABILE.

La dimensione quantitativa del controllo preventivo di regolarità contabile esercitato nel corso del 2019 dalla Direzione centrale finanze, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 14, 15 e 16 della L.R. 1/2015, viene confrontato con l'anno 2018.

Si nota preliminarmente che l'art. 15 della L.R. 1/2015 è stato modificato in correlazione alla nuova disciplina della prenotazione delle risorse stabilita dall'art. 40 della L.R. 21/2007, come modificato dall' art. 13 cc. 1 e 2 della L.R. 13/2019. La nuova disciplina è stata illustrata con circolare della Direzione centrale finanze 13 agosto 2019, n. 6.

Si rappresenta che nel 2019 non è stato esercitato il controllo previsto dall'art. 28, c. 3 ter, della L.R. 18 luglio 2014, n. 13 in quanto il "Fondo per il coordinamento dei rapporti finanziari tra la Regione e le autonomie locali" è stato posto in liquidazione a decorrere dal 1° gennaio 2019 (art. 13, cc. 9 e seguenti della L.R. 28 dicembre 2018, n. 29).

Le strutture preposte all'esercizio di tale controllo sono il Servizio adempimenti fiscali e certificazione di spesa della programmazione comunitaria e il Servizio centrale di ragioneria (competenze previste rispettivamente dall'art. 21, c. 1, lett. a) e b) e dall' art. 22, c. 1 lett. a) e b) dell'allegato A della deliberazione della Giunta regionale 23 luglio 2018, n. 1363 e s.m.i.). Ai sensi dell'art. 14, c. 1, della L.R. 1/2015, il controllo preventivo di regolarità contabile è stato esercitato sugli atti di impegno di spesa e sugli atti di liquidazione adottati nel corso del 2019, secondo quanto previsto dagli artt. 15, c. 1, e 16, c. 1, della legge medesima.

Al fine di evidenziare la dimensione quantitativa del controllo preventivo di regolarità contabile esercitato nel 2019, in confronto con l'anno 2018, si riporta la tabella che elabora il numero riferito ai decreti di impegno, decreti di liquidazione e visti semplici registrati (con esclusione delle acquisizioni contabili - codici ente 997 e 998 - relative ai decreti del Ragioniere generale finalizzati al riaccertamento dei residui e al riallineamento delle imputazioni contabili rispetto alle date di scadenza dei ruoli di spesa fissa).

Dall'analisi dei dati riportati nella tabella di seguito riportata si rileva un ulteriore incremento del numero di atti adottati nel 2019 rispetto alle annualità precedenti (40.128 atti nel 2018, 39.746 atti nel 2017 e 31.422 atti nel 2016).

Tabella 3 – Controllo preventivo di regolarità contabile.

| Controllo preventivo di regolarità contabile | | |
|--|---------------|---------------|
| Tipologia di atto | 2018 | 2019 |
| decreti di solo impegno | 8.781 | 9.185 |
| decreti di solo disimpegno | 2.625 | 1.921 |
| decreti di impegno con contestuale liquidazione | 9.799 | 10.166 |
| decreti di disimpegno con contestuale liquidazione | 15.689 | 16.427 |
| decreti di sola liquidazione | 1.838 | 1.551 |
| visti semplici | 1.396 | 1.131 |
| TOTALE DECRETI | 40.128 | 40.381 |

Fonte: Dati forniti dalla Regione FVG..

7.1 Confronto sui dati dei titoli emessi nell'anno 2018 e 2019

Ad integrazione dei dati riportati nel prospetto sopra evidenziato si riportano di seguito i dati relativi ai titoli emessi nel 2019 dagli organi preposti all'esercizio del controllo sull'atto di liquidazione, nei confronti dell'anno 2018:

Tabella 4 – Controlli su atti di liquidazione.

| Controlli su atti di liquidazione | | |
|-----------------------------------|---------------|---------------|
| Tipologia di atto | 2018 | 2019 |
| mandati | 49.481 | 52.001 |
| ruoli di spesa fissa | 520 | 251 |
| ordini di accreditamento | 42 | 31 |
| TOTALE TITOLI EMESSI | 50.043 | 52.283 |

Fonte: Dati forniti dalla Regione FVG.

Il confronto con il numero di mandati emessi nel 2018 (49.481 mandati) evidenzia un aumento di 2.520 unità. Per completezza di informazione, il numero complessivo degli ordini di pagamento su ruoli di spesa fissa che la Direzione centrale finanze ha emesso nel 2019 è risultato pari a 7.738, in calo rispetto agli 8.540 dell'anno 2018.

Com'è noto l'attività di controllo preventivo esercitata ai sensi degli articoli 15 e 16 della L.R. 1/2015 è caratterizzata dal fatto di esplicitarsi su decreti emessi in formato digitale (art. 11 della L.R. 1/2015) e di essere finalizzata ad accertare, nel termine di quindici giorni dal ricevimento dell'atto, la sola regolarità contabile del medesimo.

Anche nel corso del 2019, si è preferito continuare a privilegiare una forma di controllo di tipo collaborativo finalizzata ad evidenziare informalmente all'organo emittente le illegittimità e irregolarità riscontrate sotto il profilo contabile. A seguito di tali informali segnalazioni gli Uffici destinatari hanno provveduto, condividendo il contenuto delle segnalazioni medesime, a formulare richiesta di ritiro dell'atto dal controllo e a porre in essere la conseguente attività di autocorrezione.

Nell'intento di contribuire a indirizzare correttamente l'azione amministrativa, i Servizi competenti, nell'espletamento del controllo di regolarità contabile continuano a segnalare informalmente alle Direzioni emittenti, ove rilevate, carenze nella motivazione dell'atto soggetto a controllo nonché perplessità in ordine alla regolarità amministrativa dell'atto medesimo. Le Direzioni destinatarie di tali segnalazioni, ove necessario svolgere approfondimenti istruttori e conseguente attività di autocorrezione, hanno provveduto a richiedere formalmente la restituzione dell'atto.

Il Servizio centrale di ragioneria e il Servizio adempimenti fiscali e certificazione di spesa della programmazione comunitaria non hanno formulato nel 2019 osservazioni formali su decreti soggetti a controllo preventivo di regolarità contabile.

L'assenza di osservazioni formali non rappresenta un sintomo di abbassamento della soglia di attenzione nell'espletamento dell'attività di controllo. L'obiettivo perseguito attraverso la comunicazione in via informale risulta quello di sollecitare una pronta attività di autocorrezione al fine di contenere, quanto più possibile, il termine del procedimento.

In merito all'attività di controllo svolta nel 2019, gli atti complessivamente restituiti nel 2019 alle Direzioni emittenti a seguito di richiesta di ritiro dal controllo sono risultati 828. Il raffronto di tale dato con il corrispondente dato del 2018 (1.123 atti restituiti nel 2018) denota che l'attività di autocorrezione da parte delle Direzioni emittenti è proseguita in modo significativo.

8. CONTROLLO CONSUNTIVO DI REGOLARITÀ CONTABILE.

L'articolo 14, comma 2, della L.R. 1/2015 prevede che il controllo consuntivo di regolarità contabile sia esercitato sui rendiconti dei funzionari delegati della Regione, sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio della Regione e sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione.

8.1 Controllo consuntivo di regolarità contabile sui rendiconti dei funzionari delegati della Regione.

Nel 2019 il controllo consuntivo sui rendiconti dei funzionari delegati non è stato esercitato, essendo stati tutti i rendiconti presentati dai funzionari delegati, sia anteriormente che successivamente al 31 marzo 2015, esaminati entro i termini fissati dalle norme (rispettivamente L.R. 21/2007, art. 52 ter, c. 4bis e L.R. 1/2015, art.17).

L'attività è stata rivolta alla definizione delle istruttorie pendenti che ha portato al discarico di 21 rendiconti.

Nel 2019, come nell'anno 2018, non sono stati formalizzati rilievi dal Servizio distaccato di ragioneria nei confronti dei funzionari delegati.

8.2 Controllo consuntivo di regolarità contabile sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio della Regione.

Nel 2019 il controllo consuntivo di regolarità contabile sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio della Regione è stato esercitato, sulla base di quanto previsto dall'art. 18 della L.R. 1/2015, dal Servizio partecipazioni regionali (art 25, c. 1, lett. g) dell'allegato A alla deliberazione della Giunta regionale 1363/2018 e s.m.i.). L'attività di controllo espletata nel 2019 ha interessato anche i rendiconti delle gestioni fuori bilancio cessate nel corso dell'esercizio 2019. Sono stati controllati:

Anno 2019

24 rendiconti di gestioni fuori bilancio relativi all'esercizio 2018 (22 rendiconti finanziari di cassa e 2 rendiconti redatti in ottemperanza al D.Lgs. 118/2011) e 3 rendiconti di gestioni fuori bilancio relativi all'esercizio 2019 (2 rendiconti finanziari di cassa e un rendiconto redatto in ottemperanza al D.Lgs. 118/2011) presentati a seguito della cessazione delle gestioni fuori bilancio "Fondo per il coordinamento dei rapporti finanziari tra la Regione e le autonomie locali" e "Fondo speciale per l'internazionalizzazione della Regione FVG" avvenuta nel corso dell'anno 2019.

Anno 2018

28 rendiconti di gestioni fuori bilancio relativi all'esercizio 2017 (26 rendiconti finanziari di cassa e 2 rendiconti redatti in ottemperanza al D.Lgs. 118/2011).

Si riportano di seguito i dati relativi alle osservazioni formali riportate nell'espletamento di tale attività:

Anno 2019

- 13 rendiconti di gestioni fuori bilancio relativi all'esercizio 2018 oggetto di osservazione formale formulata in sede di parere;
- 13 osservazioni formali sui rendiconti di gestioni fuori bilancio relativi all'esercizio 2018 formulate in sede di parere.

Anno 2018

- 5 rendiconti di gestioni fuori bilancio oggetto di osservazione formale formulata in sede di parere;
- 5 osservazioni formali sui rendiconti di gestioni fuori bilancio formulate in sede di parere.

Sono pervenuti al Servizio partecipazioni regionali 22 conti giudiziali relativi all'esercizio 2018 e 2 conti giudiziali relativi all'esercizio 2019, parificati dall'organo gestore ai sensi dell'art. 18 della L.R. 1/2015. Nel corso dell'anno 2018 i conti giudiziali parificati pervenuti al Servizio partecipazioni regionali erano risultati 29.

Ai sensi dell'art. 23, c. 5, della L.R. 1/2015 il controllo di gestione sulle gestioni fuori bilancio è esercitato dalle Direzioni e dalle Strutture vigilanti che attestano la proficuità della gestione in occasione della presentazione dei rendiconti annuali. Si rileva che anche nel 2019 l'attività di controllo ha talora risentito - quanto alla tempistica - dei ritardi nell'inoltro da

parte dei gestori e delle Direzioni vigilanti della documentazione integrativa che è stato indispensabile acquisire a completamento dell'istruttoria per l'espressione dei pareri.

8.3 Controllo consuntivo di regolarità contabile sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione.

Nel 2019 il controllo consuntivo di regolarità contabile sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione (fatto salvo quanto previsto dall'art. 18 della L.R. 1/2015 per i conti giudiziali delle gestioni fuori bilancio) è stato esercitato dal Servizio distaccato di ragioneria sulla base di quanto previsto dall'art. 19 della L.R. 1/2015 (art. 23, c. 1, lett. b) dell'allegato A alla deliberazione della Giunta regionale 1363/2018 e s.m.i.).

Il conto giudiziale, per l'esercizio 2018, del Tesoriere regionale (Unicredit S.p.A.) relativo alla gestione dei titoli azionari è pervenuto a seguito di sollecito nell'anno 2020.

Tabella 5 - Controllo consuntivo di regolarità contabile sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione.

| Controllo consuntivo di regolarità contabile sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione | | |
|--|------|------|
| | 2018 | 2019 |
| Uffici Tavolari - riscossione diritti tavolari | 6 | 6 |
| Ufficio di Gabinetto - gestione delle medaglie d'oro | 1 | 1 |
| Ufficio di Gabinetto - Economo 10005 | 1 | 1 |
| Avvocatura della Regione - Economo 10001 | 1 | 1 |
| Servizio amministrazione personale regionale - gestione dei buoni pasto | 1 | 1 |
| Servizio logistica e servizi generali - gestione del Bollettino ufficiale della Regione | 1 | 1 |
| Servizio logistica e servizi generali - consegnatario dei beni mobili regionali | 1 | 1 |
| Servizio logistica e servizi generali - Economo 10003 | 1 | 1 |
| Servizio partecipazioni regionali - gestione partecipazioni societarie diverse da quelle azionarie | 1 | 1 |
| Servizio foreste e corpo forestale - gestione dei buoni carburante | 1 | 1 |
| Servizio gestione territorio montano, bonifica e irrigazione - gestione dei buoni carburante | 1 | 1 |
| Unicredit S.p.A. (Tesoriere) - gestione dei titoli azionari | 1 | - |
| Tesoriere regionale (Unicredit S.p.A.) - gestione dei depositi cauzionali definitivi | 1 | 1 |
| Tesoriere regionale (Unicredit S.p.A.) - gestione dei depositi cauzionali provvisori | 1 | 1 |
| Tesoriere regionale (Unicredit S.p.A.) - conto di tesoreria | 1 | 1 |
| A.C.I. - incasso imposta regionale di trascrizione | 4 | 4 |
| Uffici della Motorizzazione regionale (gestione targhe e stampati a rigoroso rendiconto anno 2019: n. 8, cui si aggiungono 14 relativi agli anni 2016 e 2017 non inviati negli anni scorsi in attesa di chiarimenti in ordine al soggetto cui dovevano essere trasmessi) | - | 22 |
| U.C.I.T. - riscossione contributi controllo impianti termici | - | 1 |

Fonte: Dati forniti dalla Regione FVG.

In esito al controllo effettuato in alcuni casi sono state formulate osservazioni per discordanze contabili di vario genere nei dati. In merito il Servizio ha rilevato che ai sensi dell'articolo 15, comma 4, della LR 1/2015 nel caso in cui l'organo di controllo formuli osservazioni relative alla regolarità contabile dell'atto di impegno sottoposto al controllo, l'impegno di spesa non viene registrato nelle scritture contabili. Parimenti, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, della LR 1/2015, nel caso in cui l'organo di controllo formuli osservazioni relative alla regolarità contabile dell'atto di liquidazione, non procede all'ordinazione di pagamento della spesa e all'emissione del ruolo di spesa fissa o dell'ordine di accreditamento.

9. CONTROLLO STRATEGICO.

Il controllo strategico è previsto dall'art. 22 della L.R. 1/2015. Tale attività si propone di verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi e delle azioni strategiche definite nel Piano strategico regionale di cui all'art. 13 del Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione Regionale e degli Enti regionali (D.P.Reg. 277/2004 e s.m.i.), agendo a supporto diretto degli organi e delle attività di indirizzo politico.

Il 2019 è stato caratterizzato dall'avvio del nuovo ciclo di programmazione quinquennale. L'8 febbraio 2019, con deliberazione n. 172, la Giunta regionale ha approvato il Piano strategico 2018-2023 per comunicare alla cittadinanza la visione completa e coerente di ciò che la Regione intende fare nei successivi cinque anni, definendo nuovi obiettivi e azioni strategiche per amministrare il futuro sviluppo del territorio.

Il Piano definisce nel periodo di durata della nuova legislatura le priorità, gli indirizzi della pianificazione di legislatura e le direttive generali dell'azione amministrativa regionale ed è articolato in otto Linee strategiche che sinergicamente illustrano le strategie per i diversi ambiti di attività. Per ciascuna linea viene individuata la mission, la strategia che sarà oggetto della programmazione e della performance dell'Ente e lo scenario di riferimento. Il momento di sintesi del Piano è costituito dalla Mappa della strategia, dove le linee strategiche sono collegate attraverso concetti chiave che informano l'intera definizione della strategia e rappresentano la relazione tra i valori, i principi e le finalità guida dell'azione di governo.

La connessione della strategia con la programmazione economico finanziaria è realizzata tramite l'articolazione delle Linee strategiche per strutture organizzative attuatrici e per missioni di bilancio. Nel Documento di Economia e Finanza Regionale le Linee strategiche sono state raccordate all'interno del ciclo della programmazione economico-finanziaria tramite la definizione della programmazione delle politiche da adottare e dei risultati attesi. Il Piano della prestazione 2019 è quindi declinazione del Documento di Economia e Finanza Regionale e della sua Nota di Aggiornamento.

L'attività di controllo strategico consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e del grado di conseguimento degli obiettivi prescelti rispetto alle azioni operative effettuate, alle risorse umane, finanziarie e materiali assegnate. La L.R. 13 febbraio 2015, n. 1 prevede all'art. 22 in particolare che il controllo strategico si ponga a sussidio

diretto degli organi e delle funzioni di indirizzo politico e che la Direzione generale riferisca in via riservata alle strutture di indirizzo politico sui risultati delle analisi effettuate.

Con lo scopo di valutare il grado di soddisfazione rispetto all'attuazione delle finalità strategiche descritte nel Piano Strategico 2018-2023 e declinate nelle 8 Linee strategiche, nel mese di settembre 2019 è stata condotta un'indagine di *citizen satisfaction*.

Tale forma di indagine è stata scelta anche tenendo in considerazione le indicazioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Friuli Venezia Giulia, per avere uno strumento utile a valutare il grado di conoscenza delle scelte strategiche regionali tra i cittadini e come supporto per il controllo di gestione, nella verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi strategici e di performance della Regione, anche in un'ottica di benchmark nazionale.

A tal fine è emersa la necessità di affidare un servizio per la realizzazione di tale analisi ad un soggetto esterno, con la supervisione del Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione, statistica e sicurezza sul lavoro. L'indagine quantitativa è stata condotta mediante una rilevazione sia telefonica che online, con metodo misto CATI-CAWI (*Computer Assisted Telephone/Web Interview*), all'interno di un campione di 1.000 soggetti maggiorenni residenti nella Regione Friuli Venezia Giulia, rappresentativo della popolazione maggiorenne italiana rispetto alla provincia di residenza, al sesso e all'età.

L'indagine di *citizen satisfaction* ha rilevato il livello di soddisfazione dei cittadini residenti in Friuli Venezia Giulia e ha preso in considerazione i seguenti temi: il clima nel contesto sociale regionale, la percezione della situazione economica, le priorità e l'operato della Regione, alcuni temi di attualità quali la sicurezza del territorio e la pressione fiscale e il rapporto tra i cittadini e l'Amministrazione Regionale.

L'analisi di *citizen satisfaction* condotta ha rilevato le risultanze, che hanno evidenziato un buon livello di soddisfazione da parte dei cittadini per i servizi prestati dalla Regione e, ove presenti, alcune criticità per i vari ambiti analizzati, individuando quelle che presentano delle possibilità di miglioramento, rilevate nel contesto socioeconomico. L'intento è stato quello di misurare l'impatto delle scelte strategiche effettuate per avere gli elementi necessari per focalizzare meglio o integrare la strategia regionale.

Si è inteso infatti procedere al fine di raggiungere una maggiore incisività nella verifica dell'attuazione delle linee guida dell'azione di governo intraprese e dei primi impatti conseguiti sul benessere della comunità regionale, anche in un'ottica di benchmark con le

altre Regioni. Il controllo strategico in questo senso viene visto come uno strumento di miglioramento che, tenendo conto dei risultati ottenuti, previa analisi delle cause, segnala l'eventuale necessità di ricalibrare le modalità e le risorse per permettere il raggiungimento dell'obiettivo strategico che presenta delle criticità.

10. CONTROLLO DI GESTIONE.

L'art. 23 della L.R. 1/2015 prevede che l'Amministrazione Regionale svolga l'attività di controllo di gestione, che si realizza nel monitoraggio nel tempo dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi programmati, con riferimento alle singole unità organizzative, alle risorse umane e finanziarie, ai tempi, agli indicatori di risultato e ai target, e nella comunicazione degli esiti del controllo ai centri decisionali per l'adozione delle necessarie misure correttive.

Il controllo di gestione misura nel tempo il grado di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, quantificando in particolare il rapporto tra le risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate e i risultati raggiunti e verificando, anche con riferimento a specifici oggetti di analisi, i costi sostenuti per la realizzazione dell'azione amministrativa.

Il controllo di gestione si distingue dal controllo strategico per il suo carattere strumentale e propedeutico, realizzando l'attività di monitoraggio e verifica dell'effettiva attuazione degli interventi in cui si articolano gli obiettivi del Piano strategico regionale. Il controllo di gestione è realizzato tramite il Piano della prestazione regionale ed è strettamente collegato al processo di valutazione della prestazione dei dirigenti e del personale dell'Amministrazione regionale.

L'attuale ciclo della pianificazione strategica regionale è stato avviato dalla Giunta Regionale l'8 febbraio 2019, con l'approvazione del Piano strategico 2018-2023 (DGR 172/2019). Il Piano definisce nel periodo di durata della nuova legislatura le priorità, gli indirizzi della pianificazione e le direttive generali dell'azione amministrativa regionale ed è articolato in otto Linee strategiche che sinergicamente illustrano le strategie per i diversi ambiti di attività. Il raccordo della strategia con la programmazione economico finanziaria è realizzato tramite l'articolazione delle Linee strategiche per strutture organizzative attuatrici e per Missioni di bilancio, che rappresentano le funzioni principali e le finalità strategiche perseguite dall'Amministrazione.

Nella fase di programmazione, il Documento di Economia e Finanza Regionale - DEFR, previsto come documento di indirizzo unitario per la programmazione dal D.Lgs.118/2011 in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e adottato dall'Amministrazione Regionale a partire dal 2016, assicura l'integrazione tra il ciclo della pianificazione strategica e il

processo di programmazione economico-finanziaria, in quanto stabilisce la necessaria correlazione tra le risorse oggetto di programmazione finanziaria e di bilancio e quelle associate agli obiettivi del Piano della prestazione. Il Documento di Economia e Finanza Regionale definisce infatti le politiche da adottare e il quadro unitario delle risorse disponibili sulla cui base verranno elaborate le previsioni di spesa del bilancio regionale per la realizzazione della strategia, in coerenza con le priorità e gli obiettivi strategici contenuti nel Piano strategico regionale e declinati nel Piano della prestazione.

Il Documento di Economia e Finanza Regionale pone quindi le basi del ciclo della programmazione economico-finanziaria con la descrizione degli obiettivi di spesa riferiti alle missioni/programmi di bilancio ed è collegato al Piano della prestazione con il raccordo tra le missioni/programmi di spesa e le Linee strategiche del Piano.

La Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale, che viene presentata al Consiglio Regionale contestualmente al Disegno di Legge di approvazione del bilancio, completa le linee programmatiche per l'azione di governo e specifica nel dettaglio il quadro delle risorse finanziarie disponibili per il raggiungimento degli obiettivi della pianificazione regionale. Il documento contiene altresì le principali attività da sviluppare per ciascuna politica, nonché le entrate previste e le spese da sostenere per ciascuna attività. A seguito dell'approvazione della Nota di Aggiornamento, viene approvato il Piano della prestazione che declina la programmazione negli obiettivi del personale regionale.

La Giunta Regionale, con delibera 8 febbraio 2019, n. 173 ha approvato il Piano della Prestazione 2019, che riunisce gli obiettivi di performance dell'Amministrazione Regionale per l'anno in corso. Il nuovo Piano della Prestazione modifica sostanzialmente i Piani degli anni precedenti e segue linearmente il nuovo Piano strategico regionale, con la declinazione delle azioni e degli interventi sulla base delle otto Linee strategiche, che costituiscono la base metodologica e la fonte della definizione della programmazione regionale, e delle diciotto Missioni di bilancio, indicate nei documenti di programmazione finanziaria (Documento di Economia e Finanza Regionale e Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale).

In fase di stesura del Piano della prestazione 2019, l'Organismo indipendente di valutazione, insieme al Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione, statistica e sicurezza sul lavoro della Direzione generale, ha incontrato i Direttori delle Strutture della Presidenza, delle Direzioni centrali e degli Enti dell'Amministrazione

Regionale per individuare, tra gli interventi del Piano, gli obiettivi di maggiore rilevanza strategica per le strutture. Tali interventi sono stati definiti “obiettivi d’impatto” e sono stati opportunamente evidenziati all’interno del Piano. Per ogni obiettivo d’impatto l’Organismo Indipendente di Valutazione ha concordato con le strutture attuatrici una batteria di indicatori al fine di valutarne il raggiungimento sia in termini di efficienza che di efficacia. In via sperimentale, nel Piano della Prestazione 2019 sono stati inseriti una serie di obiettivi di impatto di cui risultano responsabili i Direttori centrali, con l’intento di misurare lo stato di attuazione delle riforme avviate e l’impatto generato sulla collettività dalle iniziative strategiche individuate in sede di programmazione.

Il report di “Controllo di Gestione” ha il fine di illustrare lo stato di avanzamento degli obiettivi del Piano della prestazione per l’anno in corso, suddivisi nelle 8 Linee strategiche, 18 Missioni di bilancio, Direzioni centrali/Strutture della Presidenza responsabili del raggiungimento. Nel report vengono rendicontati solo gli interventi relativi all’anno di riferimento. Le date di riferimento del monitoraggio sono il 30 giugno e il 31 dicembre.

Nel report viene illustrato tramite un’indicazione grafica basata su cruscotti direzionali il grado di raggiungimento di tutti gli obiettivi in base al monitoraggio e alle valutazioni dell’Organismo indipendente di valutazione. Gli obiettivi completamente realizzati mostrano un cruscotto verde, per quelli i cui target sono considerati raggiunti almeno al 70% il cruscotto mostra il giallo, mentre gli altri sono indicati dal cruscotto rosso. Si precisa che per definire un obiettivo realizzato devono risultare raggiunti i target di tutti gli indicatori collegati all’obiettivo.

Sono state inoltre inserite alcune schede per sintetizzare la distribuzione degli obiettivi istituzionali e degli obiettivi di impatto nelle otto Linee strategiche e nelle Strutture organizzative apicali dell’Amministrazione Regionale e un raffronto tra obiettivi istituzionali e obiettivi trasversali comuni a tutte le Strutture; al termine sono presenti alcune schede di sintesi sul grado di realizzazione degli obiettivi istituzionali e degli obiettivi di impatto suddivisi in base alle otto Linee strategiche e in base all’appartenenza del responsabile alle Strutture organizzative apicali, infine una scheda di confronto sul grado di raggiungimento degli obiettivi istituzionali, obiettivi di impatto e trasversali per tutte le Strutture organizzative apicali dell’Amministrazione Regionale.

Il Report di controllo di gestione è la base della Relazione sulla prestazione, prevista dall'art.39 comma 1 lettera b) della L.R. 18/2016, che rappresenta il rendiconto dei principali risultati conseguiti per i singoli obiettivi definiti nel Piano della Prestazione.

La Relazione sulla prestazione 2019 (sul Piano della prestazione 2018) è stata approvata con la DGR n. 961 di data 13 giugno 2019 e validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione con nota di data 24 giugno 2019.

La Relazione sulla prestazione 2020 (sul Piano della prestazione 2019) è stata approvata con la DGR n. 892 di data 19 giugno 2020 e validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione con nota di data 3 settembre 2020.

Ad entrambe le Delibere di approvazione annuale della Relazione sulla prestazione è allegato il corrispondente Report di Controllo di gestione, che ha evidenziato rispettivamente per l'anno 2018 un numero di obiettivi non raggiunti pari al 2% del totale (20 su 898) e per l'anno 2019 un numero di obiettivi non raggiunti pari all'1,2% del totale (10 su 869).

Nel 2019 il Servizio programmazione, pianificazione strategica, controllo di gestione, statistica e sicurezza sul lavoro ha elaborato anche un report sul controllo di gestione sui costi delle Strutture della Presidenza e delle Direzioni centrali della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

La finalità del report è quella di evidenziare le principali voci di costo e alcune attività inerenti le Direzioni e i Servizi dell'Amministrazione Regionale (Presidenza della Regione e Direzioni centrali), cercando di far emergere le variazioni avvenute all'interno delle Direzioni centrali nei due anni presi in considerazione, il 2017 e il 2018; tali dati sono ricavati dal report di controllo di gestione del Piano della prestazione di fine anno, dai datawarehouse regionali per quanto attiene i dati del personale e del bilancio, infine i dati relativi ai processi svolti dall'Amministrazione Regionale sono tratti dal lavoro di ricognizione di attività e procedimenti e di mappatura dei processi svolto a cura del gruppo interdirezionale coordinato dal Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione nel corso del 2018.

Nel report è presente un'analisi di raffronto delle spese di pulizia suddivise per le sedi in base ai dati forniti dal Servizio logistica e servizi generali della Direzione centrale patrimonio, demanio, servizi generali e sistemi informativi.

11. VALUTAZIONE DELLA PRESTAZIONE.

In relazione alla valutazione della performance, anche nell'anno 2019 l'Amministrazione Regionale ha dato corso al processo integrato di valutazione della Performance organizzativa e individuale ai sensi della L.R. 26 giugno 2018, n. 16 e in applicazione del vigente Sistema permanente di misurazione e valutazione della prestazione approvato dalla Giunta regionale con deliberazione 4 marzo 2016, n. 325 segnato da una forte integrazione dello stesso con il Piano della Prestazione, in base al quale gli obiettivi individuali coincidono, per quanto riguarda descrizione, indicatore e target, con gli interventi definiti nel Piano.

L'Organismo Indipendente di Valutazione ha posto l'accento sull'importanza della fase di programmazione, proponendosi in un ruolo maggiormente attivo al fine di evitare l'emergere di criticità in ordine alla definizione di obiettivi, indicatori e target, favorendo in tal modo la qualità degli interventi in un'ottica di strategicità e fornendo il proprio supporto per la successiva fase di verifica sia sull'allineamento degli obiettivi d'impatto sia sulla corrispondenza degli obiettivi ai criteri individuati dalla Giunta regionale al fine di valutarne l'opportunità di una revisione o di una nuova assegnazione.

Avvalendosi del supporto dell'Organismo Indipendente di Valutazione è stato adottato il Piano della Prestazione che definisce, con riferimento agli obiettivi individuati e alle risorse disponibili, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della prestazione dell'Amministrazione, nonché gli obiettivi individuali assegnati ai dirigenti e relativi indicatori. Per quanto concerne l'attuazione del programma triennale per la trasparenza è stato individuato, oltre ai 51 obiettivi istituzionali già inseriti nel Piano medesimo, corrispondenti ad analoghe misure presenti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia - PTPCT 2020-2022" approvato il 30 gennaio 2020, un obiettivo trasversale denominato "Anticorruzione" avente lo scopo di garantire una maggior connessione tra le misure di mitigazione del rischio corruttivo e gli obiettivi di miglioramento dell'organizzazione, il completamento e l'approfondimento dell'attività di mappatura e analisi delle attività e dei processi che deve coinvolgere maggiormente le Direzioni.

La conclusione del "ciclo della prestazione" annuale, è rappresentata dalla Relazione sulla prestazione, prevista dall'art.39 comma 1 lettera b) della L.R. 18/2016, che rappresenta un

rendiconto dei principali risultati conseguiti per i singoli obiettivi definiti nel Piano della Prestazione.

La Relazione sulla prestazione è un documento di sintesi che deve risultare snello e comunicativo, al fine di presentare:

- una analisi di contesto interno relativa all'organizzazione della Regione, le risorse umane dell'Amministrazione, i risultati della prestazione già consuntivati, nonché il dettaglio delle opportunità, insieme alle riforme e i risultati conseguiti;
- una analisi di contesto della realtà esterna in cui si inserisce l'azione della Regione con la rappresentazione di alcuni indicatori statistici rapportati agli obiettivi programmati, utili a definire l'ambito di azione degli obiettivi analizzati rispetto all'impatto che le misure adottate hanno prodotto o stanno producendo sul territorio regionale, con un confronto tra la realtà locale e la realtà nazionale;
- le dotazioni finanziarie utilizzate per gli obiettivi programmati, contenuti nel Piano della prestazione 2019;
- le principali statistiche relative alle relazioni con i cittadini riguardanti le visite al sito istituzionale e i dati dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, dei social network e degli eventi organizzati dalla Regione.

La Relazione sulla prestazione 2019 (sui dati 2018) è stata approvata con la DGR n. 961 di data 13 giugno 2019 e validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione con nota di data 24 giugno 2019.

La Relazione sulla prestazione 2020 (sui dati 2019) è stata approvata con la DGR n. 892 di data 19 giugno 2020 e validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione con nota di data 3 settembre 2020.

Ai sensi del comma 3, lettera c) dell'articolo 42 della Legge regionale 9 dicembre 2016, n. 18, la validazione della Relazione sulla prestazione da parte dell'Organismo indipendente di valutazione è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti incentivanti da parte del personale della Regione.

L'Organismo indipendente di valutazione ha inoltre approvato in data 6 ottobre 2019 la Relazione sullo stato di realizzazione e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni previsto dagli art. 14, co. 4 lett. a) e g) D.lgs. 150/2009 e art. 42, comma 3, lett. a) LR 18/2016.

La Relazione fornisce un'analisi generale sul grado di sviluppo e di attuazione e sul livello di funzionamento del sistema di gestione della performance adottato dall'Ente nonché sulla generale situazione della trasparenza e della integrità.

La Relazione prende in esame tutti i principali elementi che caratterizzano l'implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, del sistema di trasparenza ed integrità, nonché l'integrazione con i diversi sistemi di controllo interno adottati e fornisce alcuni suggerimenti nella logica del miglioramento continuo degli strumenti e dei processi dell'Ente.

Le valutazioni dell'Organismo, espresse nel documento, sono l'esito, oltre che di analisi documentali, di una costante azione di verifica e supporto all'Ente, nel rispetto del proprio ruolo di autonomia e indipendenza, che implica nel corso dell'anno numerosi incontri con la Direzione generale, con la funzione del Controllo di Gestione, con lo staff di supporto e con gli stessi Dirigenti.

Secondo l'Organismo il sistema di misurazione e valutazione della performance in vigore dal 2016 presenta alcuni aspetti particolarmente positivi: l'organicità del sistema di obiettivi con la logica "a cascata", la ridotta numerosità degli obiettivi rispetto al passato e la loro qualificazione attraverso la selezione degli obiettivi d'impatto, la qualità crescente della rendicontazione e dei colloqui svolti con l'OIV.

Secondo la stessa Relazione, "in riferimento alla fase di definizione degli obiettivi, sia di performance organizzativa che assegnati individualmente ai dirigenti, i processi posti in essere dalla Regione Friuli Venezia Giulia sono idonei a garantirne la rispondenza con i requisiti metodologici definiti dall'art. 5 del D.Lgs. n.150/2009. Il sistema degli obiettivi appare ben articolato in riferimento alla tipologia e alla natura degli obiettivi".

Viene inoltre riportato che "nel corso degli ultimi anni, è stato effettuato un efficace percorso di selezione e riduzione del numero degli obiettivi e nel contempo si sono maggiormente ricercati obiettivi trasversali all'ente. La progressiva riduzione degli obiettivi ha agevolato una rappresentazione più efficace delle priorità e dei processi produttivi dell'Ente nonché delle responsabilità connesse, e al contempo ha consentito da parte delle persone una gestione più attenta e focalizzata al risultato."

Gli elementi critici evidenziati nella Relazione, indicati come elementi di possibile miglioramento come la qualità degli obiettivi, l'efficacia del processo, gli ambiti di misurazione e i criteri di valutazione, secondo quanto affermato dall'Organismo nella

Relazione stessa, potevano trovare soluzione in un nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione della Prestazione.

Il processo di rimodulazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della Prestazione, secondo la proposta avanzata dall'Organismo Indipendente di Valutazione, si è concluso a dicembre 2019.

La proposta definitiva, validata dall'Organismo nel gennaio 2020 e approvata dalla Giunta regionale nella seduta del 7 aprile successivo, vede l'introduzione, coerentemente con quanto precedentemente individuato in via sperimentale, di una metodologia che pone in capo ai Direttori centrali la responsabilità di obiettivi d'impatto volti a misurare lo stato di attuazione delle riforme avviate dalla Giunta regionale. I dirigenti apicali, diversamente da quanto previsto in precedenza, vengono pertanto valutati anche sulla componente obiettivi che misurano in termini quantitativi la ricaduta generata sulla collettività dalle iniziative strategiche della Regione. Sempre con riferimento alla valutazione dei direttori apicali, viene nel contempo eliminato il riferimento alla media di Direzione e di Amministrazione, mentre con riferimento al piano della prestazione viene previsto l'obbligo di ricondurre annualmente uno o più obiettivi trasversali all'attività del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione dell'amministrazione regionale.

Risultano altresì introdotti: il livello 0 (zero) volto alla misurazione dei comportamenti del personale che risultino disfunzionali rispetto al presidio delle attività assegnate; una più ampia scala di valutazione riferita al parziale raggiungimento degli obiettivi; la possibilità, qualora il mancato conseguimento degli obiettivi non sia imputabile in tutto o in parte al personale associato e previa richiesta di riesame adeguatamente motivata, che l'OIV riconosca un diverso grado di raggiungimento ai collaboratori e l'eliminazione degli obiettivi collettivi riferiti al mero punteggio conseguito dai dirigenti sovraordinati con conseguente redistribuzione del relativo punteggio su obiettivi e comportamenti. Viene inoltre modificato il peso dei fattori valutativi per la dirigenza, attribuendo maggior valore ai risultati conseguiti dai direttori apicali sugli obiettivi d'impatto.

11.1 Il Piano della prestazione, strumento di misurazione.

In tale contesto si sottolinea pertanto la centralità del Piano della prestazione della Regione, che rappresenta lo strumento, all'interno del sistema di programmazione e controllo

dell'Amministrazione, ove vengono integrate e coordinate le differenti funzioni di controllo quali in primis, il controllo di gestione, funzionale anche al controllo strategico, la valutazione, la realizzazione in obiettivi degli interventi del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e degli interventi relativi alla realizzazione delle altre forme di controllo citate nella presente relazione. Il Piano viene monitorato dall'Organismo Indipendente di Valutazione come garanzia di funzionalità ed efficacia ma soprattutto di imparzialità che valorizza il merito.

12. CONTROLLO DEGLI ADEMPIMENTI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI PUBBLICITÀ, TRASPARENZA E DIFFUSIONE DELLE INFORMAZIONI.

Gli artt. 12 e 13 della L.R. 1/2015 includono nel sistema dei controlli interni dell'Amministrazione Regionale la verifica sugli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni; in particolare l'art. 25 attribuisce al Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione (RTPC) il controllo generale sull'effettiva osservanza da parte delle strutture regionali di tutte le misure di prevenzione richiamate nei piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), mentre l'art. 26 prevede delle verifiche a campione sulla corretta ed esaustiva pubblicazione delle informazioni previste dal D.Lgs. 33/2013 in materia di trasparenza amministrativa.

Lo stato di attuazione delle misure del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021 è stato rendicontato nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022, capitolo Gestione del rischio, titolo C. Trattamento del rischio - Analisi dello stato di attuazione, sottotitoli Misure generali attuate nel 2019 e Misure specifiche attuate nel 2019.

La corretta esecuzione da parte dei Responsabili delle strutture e del personale dell'Amministrazione Regionale delle misure generali ivi considerate (paragrafi Trasparenza, Whistleblowing, Formazione, Rotazione del personale, Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, Patti d'integrità), la cui responsabilità è in capo al Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione, è stata assicurata direttamente dal suo staff mediante azioni di indirizzo generale e consulenza puntuale sugli adempimenti e, ove presenti, sull'utilizzo di moduli e di strumenti informatici appositamente predisposti. Il Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione e il suo staff hanno assicurato anche la gestione del sito "Amministrazione trasparente", del registro degli accessi civici, delle segnalazioni tramite whistleblowing e della formazione generale sui temi dell'etica e dell'organizzazione dell'Amministrazione Regionale.

Le misure specifiche invece attribuite alla esclusiva responsabilità degli altri soggetti ivi individuati, sono state monitorate mediante informative e contatti diretti fra l'Ufficio del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione e gli Uffici distintamente responsabili. A fine anno, allo scopo del controllo degli adempimenti e del loro esito, è stata richiesta agli Uffici attuatori una relazione sullo stato dell'attuazione.

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione, la cui attuazione è rendicontata nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022, capitolo "Misure generali attuate nel 2019", si ricorda che nel corso del 2019 è stata inoltre svolta la completa ricognizione di ciascuna sottosezione della sezione del sito Amministrazione trasparente, da cui è emersa una generalizzata attuazione degli obblighi di trasparenza, ma anche la necessità di taluni interventi di miglioramento, che saranno indicati tra le misure programmate per il triennio.

Nel corso del 2019, a seguito di un controllo della Corte dei Conti, si è affrontato inoltre il problema di una serie di atti contributivi pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente con l'erronea indicazione dell'"efficacia sospesa nelle more del controllo di ragioneria".

In particolare la locuzione "efficacia sospesa nelle more del controllo di ragioneria" veniva automaticamente pubblicata all'atto del caricamento di un provvedimento concessorio nell'applicativo Amministrazione trasparente, per essere successivamente eliminata al momento della registrazione del decreto sottoposto al controllo preventivo di regolarità contabile.

Diverse erano le cause che portavano all'erronea permanenza della frase dell'efficacia sospesa:

- decreti registrati prima della loro pubblicazione (la ragioneria registrava l'atto prima che il dirigente lo pubblicasse);
- decreti non registrati (in questi casi i decreti restavano pubblicati, il dirigente non aveva la possibilità materiale di cancellare l'atto pubblicato, ma poteva procedere ad una variazione dello stesso caricando un atto successivo agganciato al precedente);
- decreti gestiti contabilmente in ASCOT;
- decreti non sottoposti al controllo di ragioneria;

- altre cause (atti non decreti, come ad esempio PEC; errori materiali nel numero dell'atto, come ad esempio n. 0, ...).

Tale circostanza ha richiesto un intervento massivo di verifica e controllo degli atti contributivi pubblicati dal 2015 al 2018, per l'intera sottosezione dedicata, di cui si è occupato l'Ufficio del Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione con il supporto della società Insiel e della Direzione centrale finanze. L'intervento ha portato all'eliminazione dell'indicatore di "efficacia sospesa" presente in pubblicazione per i decreti che risultavano già registrati e per quelli non sottoposti a controllo di ragioneria. In vista della convergenza tra gli applicativi "COSMO-ASCOT", è previsto un intervento per semplificare la procedura ed evitare che si ripresenti tale problematica.

13. CONTROLLO ISPETTIVO DI REGOLARITÀ DELLE GESTIONI DEGLI AGENTI CONTABILI E DEI CONSEGNATARI DEI BENI DELLA REGIONE.

Nel 2019 il controllo ispettivo di regolarità delle gestioni degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni della Regione è stato esercitato dal Servizio distaccato di ragioneria sulla base di quanto previsto dall'art. 27 della L.R. 1/2015 e dal Regolamento di esecuzione adottato con D.P.Reg. 69/2017 (art. 23, c. 1, lett. c) dell'allegato A alla deliberazione della Giunta regionale 1363/2018 e s.m.i.

Sono stati effettuati 9 controlli ispettivi, come di seguito riportato:

- Tesoriere regionale (art. 2, c. 1, lett. c) del D.P.Reg. 69/2017);
- Agente contabile della gestione fuori bilancio "Fondo di rotazione regionale per interventi nel settore agricolo (art. 1 L.R. 80/1982)";
- Agente contabile responsabile della gestione delle tessere carburante del Corpo forestale regionale;
- Agente contabile per la riscossione dei contributi posti a carico degli utenti relativamente all'utilizzo degli impianti termici - UCIT S.r.l.;
- Agente contabile - cassiere dell'Ufficio tavolare di Cervignano del Friuli;
- Vice-consegnatario del magazzino armamenti del Corpo forestale regionale;
- Vice-consegnatario del Servizio gestione territorio montano, bonifica e irrigazione - Struttura stabile tecnico-amministrativa di Pordenone;
- Vice-consegnatario del Servizio logistica e servizi generali - Pordenone;
- Vice-consegnatario del Servizio sviluppo comparto agricolo - Pordenone.

In esito ai controlli effettuati, solo in un caso sono state formulate evidenze inerenti la corretta registrazione nel libro inventario. Nel caso di specie è stata segnalata una non precisa registrazione nell'applicativo informatico dell'inventario di alcuni beni, che quindi non risultavano assegnati agli effettivi locali in cui erano presenti, determinando una irregolarità formale e non sostanziale della tenuta dei registri. La Sezione regionale della Corte dei Conti ha potuto riscontrare che si è provveduto a regolarizzare il rilievo evidenziato attraverso un prospetto di riconciliazione dei dati riportato nel verbale di verifica della consistenza dei beni mobili e delle scritture inventariali del viceconsegnatari.

14. CONTROLLO ANALOGO SULLE SOCIETÀ STRUMENTALI PARTECIPATE DALLA REGIONE.

Il controllo analogo sulle società strumentali totalmente partecipate dalla Regione è effettuato ai sensi dell'art. 28 della L.R. 1/2015 ed è attuato dal Servizio partecipazioni regionali della Direzione centrale finanze.

Con deliberazione 409/2017 la Giunta regionale ha disciplinato gli adempimenti concernenti il controllo analogo sulle società in house della Regione; tale deliberazione è stata successivamente integrata con deliberazione 917/2019 e in particolare con l'allegato alla stessa, avente ad oggetto: "Esercizio del controllo analogo sulle società in house possedute dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia", in cui viene stabilito che tramite deliberazione della Giunta regionale vengono individuate le Direzioni centrali competenti a curare gli adempimenti relativi al controllo analogo delle singole società in house in relazione agli affidamenti e compiti ad esse assegnati.

La Giunta regionale esercita l'attività di indirizzo nei confronti delle società in house attraverso la definizione degli obiettivi strategici, i quali costituiscono, per le stesse, linee guida per la predisposizione dei piani industriali e di ogni altra operazione che rivesta carattere di particolare rilevanza.

È riservata alla Giunta regionale la facoltà di impartire alle società in house specifiche direttive qualora ritenuto necessario od opportuno.

Secondo quanto emerge nei Rapporti di verifica dei controlli interni della Regione, nel corso degli anni 2018 e 2019 sono stati approvati i bilanci d'esercizio, su proposta del Servizio partecipazioni regionali, di FVG Strade S.p.A., INSIEL S.p.A. e Società Ferrovie Udine-Cividale S.r.l. Nel corso del 2019 sono stati approvati anche i bilanci di esercizio di Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A. e UCIT S.r.l.

Con riferimento alle società in house, il Servizio partecipazioni regionali ha emesso nel 2018 11 pareri e nel 2019 8 pareri su atti di FVG Strade S.p.A., INSIEL S.p.A., Società Ferrovie Udine-Cividale S.r.l., Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A. e UCIT S.r.l., riguardanti principalmente i piani di fabbisogno delle risorse umane, i piani industriali societari e le schede di analisi dei bilanci.

Nelle Relazioni del Presidente della Regione per gli anni 2018 e 2019 è stata illustrata l'attività dell'Amministrazione Regionale concernente la razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali.

Per quanto concerne le 5 partecipate dirette già poste in liquidazione, si rileva che, alla data del 31 dicembre 2019, risultano concluse le seguenti procedure liquidatorie, con cancellazione dal registro delle imprese: Collio Service S.r.l. (23 maggio 2018), Agemont S.p.A. (30 aprile 2018), Trieste Coffee Cluster S.r.l. (16 maggio 2019), Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale del coltello S.C. a r.l. (19 dicembre 2019), mentre la procedura relativa alla Fiera Trieste S.p.A. si è conclusa il 7 settembre 2020.

Per quanto concerne le partecipazioni indirette, sono state cedute a titolo oneroso oppure sono in corso le procedure di cessione di alcune partecipazioni, tra le quali quella in Aeroporto Amedeo Duca d'Aosta (detenuta da Aeroporto FVG S.p.A.), della partecipazione in Veneto strade S.p.A. e in Pedemontana veneta S.p.A. in liquidazione (detenute da Società per Azioni Autovie Venete S.A.A.V.).

Nella relazione del Presidente della Regione per l'anno 2019, a differenza di quanto riscontrato nel 2018 per l'UCIT S.r.l., è stato evidenziato che, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio, di cui all'art. 6 c. 2 del D.Lgs. 175/2016, non sono emersi indicatori di crisi aziendale.

La Regione, insieme al Rendiconto di gestione 2018, ha approvato il Rendiconto consolidato contenente le risultanze contabili del Consiglio Regionale e delle due gestioni fuori bilancio armonizzate, denominate "Fondo POR FESR 2014-2020" e "Fondo per il coordinamento dei rapporti finanziari tra la Regione Friuli Venezia Giulia e le autonomie locali". Inoltre è stato approvato, in relazione all'esercizio 2018, il Bilancio consolidato costituito dallo Stato Patrimoniale, dal Conto Economico e dalla Relazione sulla Gestione e Nota Integrativa della capogruppo Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e degli Enti strumentali e Società compresi nel perimetro di consolidamento, così come individuato dalla Giunta Regionale con DGR 13 settembre 2019, n. 1554 - allegato B - tabella 3.

Sulle specifiche problematiche connesse alla redazione del bilancio consolidato del Gruppo Regione FVG, si rimanda alle conclusioni contenute nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale approvato da questa Sezione con delibera FVG/13/2019/FRG, evidenziando ulteriormente la necessità di ampliare il numero di società da includere nel bilancio consolidato.

Con nota del 25 novembre 2019 la Direzione generale ha precisato che con delibere di Giunta 5 aprile 2019, n. 579 e del 21 giugno 2019, n. 1048 e relativi allegati, sono stati individuati i soggetti facenti parte del perimetro di consolidamento, per quanto attiene al rispetto dei principi contenuti nell'allegato 4/4 del D.Lgs. 118/2011, nonché a quanto contenuto nella "Relazione e nota integrativa al bilancio consolidato 2018 della Regione Friuli Venezia Giulia"; dal richiamato complesso di atti si evince che in riferimento all'esercizio 2018, tra i soggetti inclusi nell'area di consolidamento sono considerate le società controllate (già inserite nel bilancio consolidato 2017), gli Enti strumentali controllati e partecipati, determinando un'area di consolidamento che è passata da 6 soggetti a 26 soggetti considerati, oltre alla Regione Friuli Venezia Giulia come capogruppo.

Di seguito con deliberazione 5 dicembre 2019, n. 2117, la Giunta regionale ha provveduto, ai sensi del D.Lgs. 118/2011, all'individuazione dei soggetti che costituiscono il Gruppo amministrazione pubblica (GAP) della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e alla delimitazione del perimetro di consolidamento per l'anno 2019. L'ultima deliberazione che delinea il perimetro di consolidamento per l'anno 2019 è la 1067 del 17 luglio 2020 (allegato B).

La tematica della definizione del novero degli Enti strumentali della Regione è stata oggetto di attenta considerazione da parte della Corte dei Conti, come si evince dalla lettura della parte II del "Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica regionale parti I, II, III", approvato con deliberazione 26 febbraio 2020, FVG/12/2020/FRG e relativa ai "Soggetti, forme e relazioni organizzative della Regione Friuli Venezia Giulia nell'ottica della finanza pubblica".

In considerazione delle osservazioni formulate e degli indici di regionalità individuati in relazione ad associazioni, fondazioni e altri Enti da parte della Corte dei Conti, la Regione ha proceduto ad attivare le conseguenti valutazioni in ordine alla determinazione, entro la fine del 2020, del GAP e del perimetro di consolidamento per l'anno 2020, ai sensi del D.Lgs. 118/2011, con tutti gli effetti che ne discendono, tanto per la Regione quanto per gli Enti interessati, e che sono stati puntualmente evidenziati dal giudice contabile. La Corte dei Conti ha sottolineato, con specifico riferimento agli Enti strumentali partecipati, che permane "la necessità di una valutazione di opportunità circa il mantenimento della partecipazione, che dovrebbe essere eseguita con riferimento alla correlazione con le finalità istituzionali della Regione, in analogia al percorso valutativo che la legge prevede ai fini del

mantenimento della partecipazione regionale a organismi di natura societaria. Ciò, pur a fronte della diversità delle due fattispecie e tenendo conto che le partecipazioni possono rinvenire la loro fonte in atti di natura legislativa”.

Viene pertanto richiesto alla Regione di affinare ulteriormente l'istruttoria volta all'inclusione o meno di un soggetto nel GAP, tenendo conto anche della necessità di mantenere una coerenza di fondo tra l'elenco dei soggetti classificati come controllati e quelli effettivamente considerati dall'attività programmatica e di indirizzo di cui al Documento di Economia e Finanza Regionale e alla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale.

La stessa DGR 5 dicembre 2019, n. 2117 ha approvato il perimetro di consolidamento per la redazione del bilancio consolidato 2019 della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia che si è riservata di integrare, qualora necessario, l'elenco allegato B, non appena saranno disponibili le risultanze di bilancio dell'esercizio 2019 e gli esiti delle verifiche sugli affidamenti diretti. Secondo l'allegato B della DGR 5 dicembre 2019, n. 2117 l'area di consolidamento comprende 24 soggetti, considerati gli Enti strumentali controllati e partecipati oltre alla Regione Friuli Venezia Giulia come capogruppo.

Si rappresenta in particolare che le società incluse nell'area di consolidamento sono passate da 9 (per il 2018) a 8 (per il 2019), con la Società EXE S.p.A. che risultava nel 2019 in liquidazione, e che avendo la Regione già esplicitato la scelta di includere tutte le controllate dirette (indipendentemente dai parametri soglia), anche in futuro si terrà conto di quanto prescritto dal D.Lgs. 118/2011 ai fini della valutazione di rilevanza, considerando la significatività delle singole situazioni.

15. MISURE CONSEGUENZIALI ILLUSTRATE NELLE RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE ANNO 2019.

Nel 2019 il Direttore generale ha provveduto alla stesura del “Rapporto di verifica del sistema dei controlli interni dell’Amministrazione regionale”, approvato con decreto 13 agosto 2019, n. 419.

Nel Rapporto di verifica il Direttore generale ha esaminato i processi e le modalità di svolgimento delle attività relative alle diverse funzioni di controllo e ha operato una verifica sulla regolarità delle operazioni delle singole strutture competenti sui controlli, con il duplice obiettivo di valutare la funzionalità del sistema, al fine di garantire un sempre maggiore grado di integrazione tra le diverse tipologie di controllo, e di piena applicazione della normativa regionale inerente alla verifica e al miglioramento, in termini di efficacia ed efficienza, del sistema complessivo dei controlli interni.

Il Rapporto fornisce una descrizione e una valutazione integrata sulle attività effettuate nel 2019 attraverso un coordinamento dei contenuti delle diverse funzioni di controllo, che si pone come utile strumento di supporto per verificare la corrispondenza tra l’attività programmata e i risultati conseguiti dall’Amministrazione, collegata alla verifica della conformità dell’azione svolta nel rispetto dei principi posti dalla normativa di riferimento sui controlli interni.

Nel 2019 si è operato per raccordare progressivamente le verifiche di legittimità dei singoli atti e le verifiche dirette ad appurare il contenimento dei costi, l’efficacia dei procedimenti e il raggiungimento degli obiettivi assegnati in sede di pianificazione strategica e di programmazione.

Il Rapporto cerca di superare una verifica parcellizzata delle singole tipologie di controllo viste come funzioni a sé stanti, per considerarle parti da valutare in ottica sistemica al fine di consentire all’Ente azioni e interventi di più ampio respiro a sostegno del miglioramento delle funzioni di amministrazione attiva e delle attività di gestione.

E’ stata effettuata la verifica a consuntivo dei procedimenti e delle risultanze dei diversi tipi di controllo legati in rapporto sinergico tra loro, con un’analisi globale e funzionale a programmare azioni, incentivare approfondimenti, adottare misure adeguate, anche

organizzative, per rimuovere gli elementi che si frappongono a un sistema di controlli di tipo circolare che permetta all'Amministrazione una piena attuazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa con il miglioramento delle proprie funzioni interne e della qualità dei servizi resi ai cittadini.

Sono state riportate nel documento alcune considerazioni di sintesi, che, oltre a mettere in luce le criticità riscontrate, illustrano le azioni di miglioramento perseguite, anche di natura trasversale, quali misure consequenziali adottate per superare le criticità.

Nella relazione approvata con deliberazione 20 dicembre 2019, n. FVG/25/2019/VSGC avente come oggetto l'approvazione della "Relazione sui controlli interni dell'Amministrazione regionale del Friuli Venezia Giulia - anni 2017 e 2018", la Sezione aveva rilevato, con riferimento al controllo preventivo di regolarità contabile, che "l'applicazione della nuova normativa, di cui alla L.R. n. 1/2015 sui controlli interni della Regione, aveva determinato il drastico ridimensionamento quantitativo dei rilievi formulati dagli organi di controllo interno, rispetto agli anni nei quali veniva applicata la normativa di cui alla L.R. 21/2007."

La Direzione centrale finanze ha rilevato di continuare a privilegiare una forma di controllo di tipo collaborativo finalizzata ad evidenziare informalmente (con comunicazioni telefoniche, messaggi di posta elettronica, riunioni di lavoro) all'organo emittente, le illegittimità e irregolarità riscontrate sotto il profilo contabile.

Inoltre, sempre secondo la Direzione centrale finanze, i Servizi di controllo competenti, nell'espletamento del controllo di regolarità contabile provvedono a segnalare alle Direzioni emittenti, ove rilevate, anche carenze nella motivazione dell'atto soggetto a controllo nonché perplessità in ordine alla regolarità amministrativa dell'atto medesimo. A seguito di tali segnalazioni informali, le Direzioni destinatarie richiedono alla Direzione centrale finanze la restituzione dell'atto al fine di svolgere i necessari approfondimenti istruttori e porre in essere la conseguente attività di autocorrezione.

Il raffronto del numero di atti restituiti negli anni 2015-2019 (in vigore della L.R. 1/2015) con il numero di atti restituiti negli anni 2013-2014 (in vigore della previgente disciplina stabilita dalla L.R. 21/2007), fa emergere un significativo aumento del numero di atti restituiti, circostanza da ascrivere all'aumento delle segnalazioni informali formulate dai Servizi di controllo e alla determinazione delle Direzioni emittenti di tenerle in dovuta considerazione.

Alla luce di tale evidenza è stato rilevato che il ridimensionamento del numero di osservazioni formali non rappresenta un sintomo di abbassamento della soglia di attenzione nell'espletamento dell'attività di controllo. L'obiettivo perseguito attraverso la comunicazione delle osservazioni in via informale è invero quello di sollecitare una pronta attività di autocorrezione da parte degli Uffici al fine di contenere, quanto più possibile, il tempo di conclusione del procedimento.

Nella relazione approvata con deliberazione 25/2019, la Sezione aveva rilevato il permanere del problema dell'efficacia del controllo successivo di regolarità amministrativa, che "non avendo natura interdittiva, necessita di misure adeguate nella fase del recepimento delle osservazioni formulate dall'organo di controllo".

Nella deliberazione 13/SEZAUT/2018/FRG la Corte aveva specificato che l'azione del Direttore generale "può concretizzarsi o in sollecitazioni a forme di autotutela, a fronte di riscontrate specifiche irregolarità/illegittimità di singoli atti, o in direttive di carattere generale, ove le distonie dell'azione amministrativa assumono una caratterizzazione più generale".

Si rileva che alla luce e in accoglimento alle osservazioni formulate, nel 2019 sono stati avviati importanti interventi dal Direttore generale, nell'ambito delle prerogative riconosciute al medesimo dalla L.R. 1/2015 e dall'art. 17 bis c. 3 del Regolamento di organizzazione, in relazione agli esiti dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa, mediante comunicazioni alle Direzioni centrali, non solo degli interventi correttivi da adottare, ma anche di linee guida volte ad orientare l'attività degli uffici. In questa attività il Direttore generale ha ritenuto di avvalersi della collaborazione di un Tavolo di lavoro permanente, partecipato dalle figure apicali dell'Amministrazione Regionale con competenze e visione trasversale, nella specie dal Ragioniere generale, dall'Avvocato della Regione e dal Segretario generale, e con la presenza del Servizio deputato al controllo successivo di regolarità amministrativa.

Il Tavolo attivato dal Direttore generale a supporto delle predette attività di verifica dei controlli interni si propone di riesaminare le pratiche che in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa sono state oggetto di evidenze particolarmente significative e a cui non hanno fatto seguito misure da parte del Servizio responsabile del procedimento, al fine di individuare le conseguenti misure correttive ed enucleare, laddove possibile, principi

e indirizzi di buona amministrazione da diffondere agli uffici per orientarne i comportamenti in casi analoghi.

Il Tavolo di lavoro si è riunito con cadenza periodica nell'intento di implementare il numero di fattispecie oggetto di riesame e di migliorare l'attività amministrativa in settori che hanno evidenziato carenze sotto il profilo procedurale.

Gli esiti del riesame delle fattispecie portate all'attenzione del Tavolo sono stati comunicati puntualmente ai responsabili dei procedimenti e ai Direttori centrali delle relative strutture, che sono stati chiamati a tenerne conto. Il Direttore generale ha, inoltre, reputato utile e opportuno comunicare con nota circolare a tutte le Direzioni/Strutture dell'Amministrazione linee guida relative alle tematiche esaminate che rivestono valenza di carattere generale, quali le procedure di acquisto di beni e servizi, di proroga dei termini di rendicontazione, di concessione di contributi, la competenza all'adozione degli atti.

Analizzando gli esiti del controllo ispettivo di regolarità delle gestioni degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni, nella citata relazione approvata con deliberazione 25/2019, la Sezione ritiene "necessario procedere ad un ampliamento del campione esaminato, tenendo conto anche dei maggiori profili di rischio eventualmente connessi a specifiche attività".

In relazione a tale osservazione, si segnala l'intendimento di rimodulare, tenuto comunque conto delle risorse disponibili, il controllo ispettivo. La Sezione rileva che a causa dell'emergenza sanitaria l'attuazione non si è verificata nell'esercizio finanziario 2019.

Nella relazione approvata con deliberazione 25/2019, la Sezione aveva segnalato inoltre la mancata attivazione del Collegio dei revisori dei conti, inteso sia come organo (interno) deputato alla vigilanza della regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione, nonché, dall'altro, di organismo strumentale della Corte dei conti ai fini del coordinamento della finanza pubblica secondo i principi costituzionali. A tale riguardo si fa presente che la Regione ha risposto nuovamente che il predetto rilievo sarà oggetto di rivalutazione con lo schema di norme di attuazione recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 902/1975 in materia di funzioni di controllo, riguardante tra l'altro l'introduzione di tale organo di vigilanza, già approvato in via definitiva dalla Commissione paritetica in data 28 settembre 2016, a seguito della conclusione della legislatura e delle successive ridefinizioni della composizione della Commissione paritetica, il cui ultimo insediamento è avvenuto in data 29 gennaio 2020.

Si sottolinea nuovamente la mancanza di questo importante strumento di vigilanza della regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione.

16. VALUTAZIONI CONCLUSIVE.

L'affinamento del processo di controllo nel suo insieme richiede un impegno significativo e costante per l'organizzazione regionale, che deve volgere verso una maggiore collaborazione tra le strutture, nonché rispondere alla necessità di un rafforzamento nella circolazione di informazioni e nella formazione del personale.

Costruire una cultura organizzativa in cui le persone possono essere trasformate nelle competenze richiede tempo e stabilità organizzativa.

Deve essere una priorità dell'Amministrazione Regionale puntare sull'innovazione in senso ampio, favorendo la digitalizzazione, la formazione e la valorizzazione delle competenze del personale.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, al momento attuale, non ha natura interdittiva e necessita di misure adeguate nella fase del recepimento delle osservazioni formulate, che inducano i responsabili a misure autocorrettive.

Premesso che i parametri utilizzati per l'attività di controllo sono le normative vigenti nella specifica materia, nonché gli atti interni (circolari, note, pareri, ecc. ...) recanti istruzioni operative per lo svolgimento delle attività di competenza, per facilitare la fase di recepimento è necessario agevolare la circolazione delle informazioni, con conseguente rafforzamento delle competenze dei soggetti preposti alle attività.

Il predetto rafforzamento del personale istruttore e responsabile delle procedure, al pari della definizione di modelli comuni di atti (congruità, conformità, ecc. ...) e della revisione di regolamenti ormai datati, possono costituire un virtuoso processo sinergico che contribuisca ad implementare non solo la legittimità ma anche l'efficienza dell'azione amministrativa.

Risulta apprezzabile la creazione finalizzata a fornire maggiore chiarezza agli uffici in materie complesse e in continuo aggiornamento, quali la trasparenza e l'anticorruzione, gli aiuti di stato e il test PMI, la creazione, nel sito intranet, della rete interna di comunicazione, con una apposita sezione dedicata. Tutti gli uffici hanno così, a portata di mano, i principali atti, circolari, strumenti di lavoro e link utili, sempre aggiornati, per la predisposizione, gestione e monitoraggio degli adempimenti da compiere.

Inoltre, sempre al fine di aiutare le strutture auditate nel controllo successivo di regolarità amministrativa a non incorrere più negli errori segnalati, sarebbe auspicabile comunicare

più incisivamente le indicazioni che derivano dal Tavolo permanente già citato, le circolari emesse dagli uffici della Direzione centrale finanze in materia, dal Segretariato generale e dalla Centrale unica di committenza, con le sintesi dei vari adempimenti e quanto si ritiene più utile allo scopo.

Nei suoi precedenti interventi la Sezione di controllo della Corte dei conti ha sottolineato "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". Si deve, invece, constatare che allo stato attuale gli esiti del controllo vengono comunicati alla struttura interessata sollecitandone l'autocorrezione, senza alcun controllo successivo.

Va ancora una volta ribadita la necessità che in ragione della complessità e molteplicità delle materie oggetto del controllo, sia rafforzata la mutua collaborazione e l'applicazione del principio del contraddittorio tra le strutture deputate al controllo e i Responsabili dei procedimenti di amministrazione attiva, per confrontarsi sulle risultanze dell'attività di controllo e sulle misure da intraprendere, in considerazione della constatata limitata efficacia di comunicazioni meramente formali.

In tal senso potrebbero risultare utili report periodici da condividere in appositi incontri atti a risolvere le singole problematiche emerse. Ancora più utile potrebbe risultare elaborare una nuova forma di selezione degli atti da controllare, che affianchi al tradizionale campionamento casuale stratificato anche un campionamento statistico di secondo livello in forma longitudinale. Quest'ultimo, sulla base del campionamento casuale, avrebbe la finalità di verificare se negli atti successivi di procedure di spesa afferenti gli stessi capitoli di spesa è stato dato seguito alle risultanze dei controlli effettuati e di provare l'adeguatezza delle misure consequenziali e degli eventuali interventi correttivi adottati.

Si deve, inoltre, richiamare l'attenzione sul fatto che gli atti controllati appartengono attualmente ad alcune fasce di controllo che presentano un universo di selezione limitato ovvero riguardano pochi centri di responsabilità, più volte controllati, e risultano quindi ripetitivi, interessando le stesse tipologie di spesa senza diversificazione. Tra l'altro è stato riscontrato che sono stati oggetto di Internal Audit atti della programmazione europea che risultano di competenza di altro Servizio Audit, struttura deputata secondo formalità e puntuali procedure alle verifiche delle operazioni dei fondi comunitari, con una sostanziale duplicazione dell'attività di controllo.

In via collaborativa la Sezione segnala che potrebbe risultare efficace giungere alla sostituzione degli attuali strati di potenziale criticità con nuovi strati di controllo che modifichino il focus delle verifiche, rendendole più efficaci ed efficienti. A tal proposito il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che definisce le aree di rischio, potrebbe rappresentare una fonte utile allo scopo.

Infine va ribadito che per migliorare e rendere più efficiente la pubblica amministrazione è importante investire nel capitale umano, formando il pubblico dipendente affinché il suo comportamento sia imperniato a principi di correttezza, di collaborazione, di fiducia e di disponibilità che, in linea con l'immagine stessa della pubblica amministrazione, rispecchino coerentemente l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento.

Questi comportamenti virtuosi dovrebbero essere coltivati e potenziati attraverso la formazione continua, e per mezzo di un sistema di controlli volto a sensibilizzare il personale alla percezione dell'importanza e l'utilità sociale del proprio lavoro.

In tal senso non appare inutile ribadire ancora che una buona programmazione è vantaggiosa per chi lavora nell'organizzazione sia a livello dirigenziale che operativo, e che un adeguato sistema di valutazione dovrebbe verificare non solo le conoscenze ma anche le attitudini, le potenzialità e le motivazioni, utilizzando incentivi non esclusivamente monetari e potenziando anche gli aspetti psicologici legati al senso di appartenenza, alla soddisfazione per il raggiungimento dei risultati e alla motivazione etica.

Un sistema siffatto sarebbe garanzia non solo di efficienza, ma soprattutto della realizzazione concreta dei principi di legalità e trasparenza che risultano essere connotazione imprescindibile dell'attività delle amministrazioni pubbliche.

Il controllo strategico si realizza attraverso le indagini di *citizen satisfaction*. L'ascolto del cittadino, delle sue percezioni e del livello di soddisfazione per i servizi, con l'espressione delle criticità rilevate, deve muoversi nella direzione della verifica dell'efficacia della strategia della Regione e della definizione di iniziative che si indirizzino verso la creazione del valore pubblico.

Il tema dell'ascolto del territorio diviene una priorità nell'adeguamento dei documenti di programmazione. Valorizzare gli studi e le ricerche statistiche diventa uno strumento utile per gli uffici regionali con l'ausilio di report tematici tesi a definire con indicatori oggettivi gli effetti della spesa pubblica.

La *citizen satisfaction* rappresenta la principale tra le attività nell'ambito delle politiche dell'ascolto e della partecipazione dei cittadini per la realizzazione delle azioni pubbliche, una forma di valutazione strategica per costruire un nuovo modello di relazione amministrazione-amministrati basato sulla fiducia e sulla legittimazione.

L'obiettivo del controllo di gestione studia come ottenere impatti capaci di creare valore pubblico. L'Amministrazione deve finalizzarsi verso il traguardo delle performance organizzative, cercando di migliorare il livello di economicità, efficienza ed efficacia della propria azione a partire dalla consapevolezza sullo stato delle risorse e sul livello di salute dell'ente; deve continuare il processo di raffinazione della performance in obiettivi di impatto, monitorati dal controllo di gestione.

Lo strumento del controllo di gestione, di cui è dotata la Regione, ha la finalità di monitorare puntualmente il percorso degli obiettivi strategici, al fine di sviluppare sempre di più il processo di misurazione e di valutazione dell'impatto delle politiche sul territorio per focalizzare l'indirizzo delle finalità pubbliche.

L'Amministrazione regionale deve continuare ad analizzare spese e costi nell'ottica dell'efficienza in un nuovo contesto operativo. In tale senso, un nuovo esempio può essere rappresentato da un'analisi di benefici e di costi sull'applicazione del lavoro agile nella pubblica amministrazione al fine di evidenziare le modalità di gestione della nuova forma di organizzazione del lavoro pubblico.

In questa fase emergenziale, stante l'adozione della nuova modalità ordinaria dello smart working, è diventato prioritario, in un momento che nulla aveva di ordinario, riorganizzare il lavoro del personale in una ottica di risultato e non di necessaria presenza, chiedendo un maggiore impegno ai dirigenti, nella riprogrammazione delle attività, nel favorire strategie comunicative, formative ed informative e nel rivedere le modalità di erogazione dei servizi, privilegiando le modalità on line senza mai portare a una interruzione dei servizi pubblici. L'impatto che la situazione emergenziale ha causato sui processi e sulle attività dell'Amministrazione regionale, che ha portato a verificare la disponibilità delle proprie risorse e al contempo a valutare, attraverso il sistema operativo del controllo di gestione, lo stato della performance regionale, deve governare e orientare l'azione dell'Amministrazione verso i propri obiettivi e procedere così alla rimodulazione delle priorità di ciascuna Direzione centrale e Struttura della Presidenza.

La fase della riprogrammazione accoglie le prospettive di valutazione delle performance, quale la prospettiva data dalla soddisfazione dell'utente e dei portatori di interesse, la prospettiva finanziaria, il miglioramento dei processi interni, la crescita e l'innovazione, al fine non solo di perseguire l'interesse pubblico, ma di mirare alla attuazione del valore pubblico.

Il sistema dei controlli interni diventa uno strumento fondamentale per creare un senso di responsabilità che diventa principio che agisce in modo che gli effetti delle azioni siano decisioni compatibili con la realizzazione del bene pubblico.

Ha collaborato all'istruttoria la dott.ssa Mirella Cannata.

INDICE

| | |
|---|----|
| 1. PREMESSA METODOLOGICA. | 2 |
| 2. LE RELAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE E LE LINEE GUIDA ELABORATE DALLA SEZIONE DELLE AUTONOMIE. | 4 |
| 3. I RAPPORTI DI VERIFICA DEL SISTEMA DI CONTROLLI INTERNI DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE. | 8 |
| 3.1 Il Rapporto di verifica del sistema dei controlli interni. | 11 |
| 4 CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA. | 13 |
| 4.1 Piano Internal Audit 2019. | 15 |
| 4.2 Atti campionati con criteri professionali. | 17 |
| 4.3 Comparazione tra due esercizi sui dati afferenti lo stato di attuazione del Piano 2018 e del Piano 2019 di Internal Audit. | 18 |
| 4.4 Linee guida del Tavolo interdirezionale permanente. | 20 |
| 5 IL MIGLIORAMENTO DEL PROCESSO DI CONTROLLO. | 24 |
| 5.1 Programmazione dell'attività di controllo. | 24 |
| 5.2 Esecuzione dell'attività di controllo. | 26 |
| 5.3 Gestione delle misure consequenziali. | 28 |
| 5.4 Miglioramento della qualità della regolazione: analisi tecnico normativa, schede aiuti di Stato. | 29 |
| 5.5 Valutazione dell'impatto della legislazione: Test PMI. | 31 |
| 5.6 Comitato permanente alla semplificazione. | 31 |
| 6. CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA. | 33 |
| 7. CONTROLLO PREVENTIVO DI REGOLARITÀ CONTABILE. | 35 |
| 7.1 Confronto sui dati dei titoli emessi nell'anno 2018 e 2019. | 36 |
| 8. CONTROLLO CONSUNTIVO DI REGOLARITÀ CONTABILE. | 38 |

| | |
|--|----|
| 8.1 Controllo consuntivo di regolarità contabile sui rendiconti dei funzionari delegati della Regione..... | 38 |
| 8.2 Controllo consuntivo di regolarità contabile sui rendiconti delle gestioni fuori bilancio della Regione..... | 38 |
| 8.3 Controllo consuntivo di regolarità contabile sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione..... | 40 |
| 9. CONTROLLO STRATEGICO..... | 42 |
| 10. CONTROLLO DI GESTIONE..... | 45 |
| 11. VALUTAZIONE DELLA PRESTAZIONE..... | 49 |
| 11.1 Il Piano della prestazione, strumento di misurazione..... | 52 |
| 12. CONTROLLO DEGLI ADEMPIMENTI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI PUBBLICITÀ, TRASPARENZA E DIFFUSIONE DELLE INFORMAZIONI..... | 54 |
| 13. CONTROLLO ISPETTIVO DI REGOLARITÀ DELLE GESTIONI DEGLI AGENTI CONTABILI E DEI CONSEGNETARI DEI BENI DELLA REGIONE..... | 57 |
| 14. CONTROLLO ANALOGO SULLE SOCIETÀ STRUMENTALI PARTECIPATE DALLA REGIONE..... | 58 |
| 15. MISURE CONSEGUENZIALI ILLUSTRATE NELLE RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE ANNO 2019..... | 62 |
| 16. VALUTAZIONI CONCLUSIVE..... | 67 |

INDICE DELLE TABELLE

| | |
|---|----|
| Tabella 1 – Piano internal audit 2018 e 2019 | 19 |
| Tabella 2 – Piano internal audit 2018 e 2019 – Controllo complessivo su atti e procedimenti al 31.7.2020..... | 20 |
| Tabella 3 – Controllo preventivo di regolarità contabile..... | 36 |
| Tabella 4 – Controlli su atti di liquidazione..... | 36 |

| | |
|---|----|
| Tabella 5 - Controllo consuntivo di regolarità contabile sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione..... | 40 |
|---|----|

L'editing è stato curato dalla dott.ssa Barbara RIZZI

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DI CONTROLLO PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA

