



Deliberazione n. FVG/ 12 /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  
**PRIMO REFERENDARIO:** dott. Marco Randolfi

**Deliberazione del 26 febbraio 2020**

**avente come oggetto l'approvazione del "Rapporto 2020 sul coordinamento della  
finanza pubblica regionale parti I, II, III."**

\*\*\*\*\*

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 e in particolare l'art. 3, comma 5, secondo il quale i controlli di gestione che riguardano l'Amministrazione regionale attengono alle leggi di programma e di principio;

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 n. 232/sez.pl./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 già avviate e da concludersi entro la fine di febbraio 2020;

considerato che tra tali referti sono ricompresi a) quello relativo alla disamina del ruolo regionale nei confronti dei Comuni in relazione all'evoluzione dell'ordinamento delle autonomie locali regionale (istituzione e soppressione delle Unioni territoriali intercomunali); b) quello relativo alla disamina del ruolo che compete alla Regione nei rapporto con gli enti regionali, anche alla luce dell'intervenuta soppressione delle Province; c) quello relativo al monitoraggio delle società partecipate dagli enti locali in relazione alla periodica revisione del piano di razionalizzazione della loro partecipazione a organismi di natura societaria;

considerato che i referti sono accomunati da un carattere sistemico espressivo della realtà del Friuli Venezia Giulia, in quanto, sotto il profilo soggettivo, tutti e tre esaminano nella loro interezza i fenomeni oggetto del controllo mentre sotto il profilo oggettivo i primi due attengono a significativi principi e programmi che traggono origine dalla specialità statutaria e che per tale motivo caratterizzano e differenziano nel panorama nazionale l'azione dell'Amministrazione regionale del Friuli Venezia Giulia;

considerato che per tali motivi gli argomenti esaminati costituiscono pertinente

oggetto del rapporto sul coordinamento della funzione pubblica regionale, assolvendo contemporaneamente a una funzione ausiliaria nei confronti degli enti controllati, a mezzo della rappresentazione degli aspetti positivi e negativi dei fenomeni esaminati, e a una funzione di coordinamento della finanza pubblica di ampio spettro, consentendo, al livello nazionale, la comparazione dei fenomeni esaminati nel Friuli Venezia Giulia con gli analoghi fenomeni esistenti presso altre regioni;

viste le relazioni predisposte dal magistrato istruttore cons. Fabrizio Picotti sui tre temi sopra indicati, intitolate rispettivamente: a) "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"; b) "Soggetti, forme e relazioni organizzative della Regione Friuli Venezia Giulia nell'ottica della finanza pubblica"; c) "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 l'ordinanza presidenziale n. 7 del 26 febbraio 2020 con la quale è stata convocata la Sezione Plenaria per il giorno 26 febbraio 2020, presso la sede della Sezione, per l'approvazione degli esiti del controllo;

udito nella camera di consiglio il magistrato istruttore cons. Fabrizio Picotti, sui contenuti e sugli esiti dell'attività istruttoria svolta ai fini dei tre referti e in particolare sul contraddittorio finale: a) intercorso con l'Amministrazione regionale con riferimento al referto concernente il ruolo regionale nei confronti delle autonomie locali, ai fini del quale si sono svolti incontri e riunioni di lavoro con funzionari e dirigenti di comuni e delle UTI nonché con la Direzione Centrale autonomie locali, funzione pubblica, sicurezza e politiche dell'immigrazione, da ultimo in data 15 novembre 2019 e in data 4 febbraio 2020; b) intercorso con l'Amministrazione regionale con riferimento al referto concernente il ruolo regionale nei confronti degli enti regionali, ai fini del quale si sono tenute riunioni di lavoro con funzionari e dirigenti della Direzione Centrale finanze, da ultimo in data 4 febbraio 2020;

viste le note n. 25587 del 20 novembre 2019 e n. 7234 del 12.2.2020 inviate, nell'ambito del contraddittorio finale, dalla Direzione Centrale autonomie locali, funzione pubblica, sicurezza e politiche dell'immigrazione della Regione e acquisite al protocollo della Sezione

rispettivamente al n. 4200 del 21.11.2019 e al n. 288 del 13.2.2020, in risposta alle relazioni istruttorie trasmesse dal magistrato istruttore ai fini del contraddittorio finale sulle risultanze del controllo concernente il ruolo regionale nei confronti dei Comuni;

vista la nota della Direzione Centrale finanze n. 2055 del 11.2.2020, acquisita al protocollo della Sezione al n. 283 del 12.2.2020, in risposta alla relazione istruttoria trasmessa dal magistrato istruttore ai fini del contraddittorio finale sulle risultanze del controllo concernente il ruolo della Regione nei confronti degli enti regionali ;

Tutto ciò premesso, la Sezione Plenaria come sopra costituita

### **DELIBERA**

di approvare il Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica regionale che si compone delle seguenti tre parti, che vengono allegate alla presente deliberazione, di cui costituiscono parti integranti:

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";

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, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della regione Friuli Venezia Giulia nonché, per opportuna conoscenza, al Segretariato generale della Regione Friuli Venezia Giulia e alle seguenti Direzioni Centrali della Regione: Direzione centrale autonomie locali, funzione pubblica, sicurezza e politiche dell'immigrazione, Direzione centrale finanze.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 26 febbraio 2020.

Il Relatore

Fabrizio Picotti



FABRIZIO PICOTTI  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
10.03.2020 14:41:20  
UTC

Depositato in Segreteria in data 10 marzo 2020

Il Presidente

Andrea Zacchia



ANDREA  
ZACCHIA  
CORTE DEI  
CONTI  
10.03.2020  
14:53:19  
UTC

Il preposto al Servizio di supporto

Leddi Pasian



LEDDI PASIAN  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
10.03.2020 15:07:45  
UTC



# CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia

## RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA REGIONALE

### PARTE I

2020



**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.**



# 1. SINTESI E CONCLUSIONI DEL REFERTO

L'articolata riforma ordinamentale degli enti locali della regione attuata, nell'XI legislatura, per mezzo delle leggi regionali

- 12 dicembre 2014 n. 26, afferente la costituzione delle Unioni Territoriali Intercomunali - UTI,
- 17 luglio 2015 n. 18, recante la disciplina della finanza locale nel Friuli Venezia Giulia,
- 9 dicembre 2016 n. 18, concernente il sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale,
- 9 dicembre 2016 n. 20, che ha soppresso le Province della regione in attuazione della legge costituzionale 28 luglio 2016 n. 1

e successivamente reindirizzata, nella XII legislatura, verso obiettivi diversi dalle leggi regionali

- 28 dicembre 2018 n. 31, recante prime modifiche alla l.r. 26/2014,
- 7 novembre 2019 n. 19, relativa a una prima attuazione regionale del protocollo d'intesa Stato Regione del 25 febbraio 2019,
- 29 novembre 2019 n. 21, afferente l'esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli Venezia Giulia e istituzione degli enti di decentramento regionale, che prevede la soppressione delle UTI con decorrenza 1.1.2021 e la costituzione di nuovi enti di area vasta,

ha indotto la Sezione a porre al centro della sua funzione di coordinamento della finanza pubblica regionale il tema dell'individuazione dei contenuti e dei limiti del ruolo e delle funzioni regionali nei confronti delle autonomie locali della Regione.

Ne è scaturito l'odierno referto che, congiuntamente ad altro coevo sul ruolo della Regione nei confronti degli enti regionali intitolato "Soggetti, forme e relazioni organizzative della Regione Friuli Venezia Giulia nell'ottica della finanza pubblica", individua i connotati fondamentali della funzione regionale, anche alla luce delle importanti novità introdotte dal protocollo d'intesa Stato - Regione del 25 febbraio 2019. Questi due referti debbono essere intesi in relazione a quello approvato con deliberazione n. 13 dell'11 aprile 2019, che ha esaminato il primo bilancio consolidato della Regione (riferito all'esercizio 2017) e che,





soprattutto, ha approfondito le logiche e i contenuti dell'altra riforma sistemica in atto a livello regionale e cioè quella riguardante gli enti del servizio sanitario regionale. Il carattere sistemico dei due suddetti referti consente di accomunarli a un terzo referto, anch'esso di natura sistemica perchè prende in considerazione un intero fenomeno esistente a livello regionale e cioè la partecipazione degli enti locali a organismi societari, che è stato appunto esaminato nella sua intera dimensione regionale. E' intitolato "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" e consente di riportare la gestione di un fenomeno ampiamente normato da principi generali di fonte statale a quello della partecipazione della Regione a enti regionali, che invece è sostanzialmente rimesso alla volontà del legislatore regionale.

Con riferimento al dinamico quadro normativo concernente le autonomie locali, la Sezione aveva attribuito una preliminare rilevanza a una disamina, istruita nel secondo semestre del 2019, sullo stato e sulla consistenza delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) disciplinate dalla legge regionale 12 dicembre 2014 n. 26 e di cui è ora prevista la soppressione.

Nell'ambito del panorama legislativo sopra citato, in cui si sono succedute, contrapponendosi, visioni profondamente diverse del rapporto Regione - Enti locali, il presente referto innanzitutto individua lo stato organizzativo e gestionale in cui le UTI versavano alla data del 30 giugno 2019 (con riferimento alla consistenza del personale in servizio e alle funzioni esercitate), individua inoltre e contestualizza nello scenario regionale le gravi difficoltà operative che esse hanno incontrato, evidenzia infine i motivi di tali difficoltà e dei risultati, obiettivamente inferiori rispetto alle aspettative, che esse hanno conseguito.

Ai fini della predetta contestualizzazione, nello scenario regionale vengono in rilievo problematiche già esaminate da questa Sezione, come quella concernente la scopertura dei ruoli del personale dipendente dei Comuni e in particolare gli esiti delle rilevazioni che hanno riguardato la dotazione del personale esistente presso gli uffici e i servizi del bilancio (uffici ragioneria) di ogni comune della Regione (deliberazione 9/2018), nonché le problematiche emerse e tuttora aperte relativamente all'ultimo CCRL del comparto unico,



ove il trattamento economico incentivante trova fondamento finanziario anche nei risparmi di spesa derivanti dall'avvenuta soppressione delle Province (deliberazione 23/2019). Vengono inoltre sintetizzati, per quanto utili, gli esiti di un controllo sulle forme associative tra Comuni e in particolare sulle Unioni dei comuni svolto dalla Sezione alla vigilia dell'entrata in vigore della legge regionale 1/2006 (deliberazione 6/2006), che presenta conclusioni che a distanza di tanti anni conservano tuttora utili aspetti di attualità, anche alla luce di quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale 33/2019 sulla gestione associata delle funzioni comunali. Vengono altresì riepilogate e aggiornate le conclusioni che la Sezione ha espresso in diverse sedi sulle caratteristiche del rapporto istituzionale intercorrente tra Regione ed Enti locali del Friuli Venezia Giulia, che è alla base del cosiddetto sistema regionale integrato di finanza pubblica o, come definito nell'ultimo protocollo d'intesa tra Stato e Regione del 25 febbraio 2019, del sistema integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia. In questa sede si dà infine evidenza agli effetti della soppressione delle Province relativamente alle nuove destinazioni e ai costi del personale trasferito alla Regione. Si ritiene infatti che dallo scenario sopra rappresentato e dall'evoluzione della normativa afferente gli obiettivi di finanza pubblica della Regione e degli enti locali emerga l'imprescindibile esigenza di individuare con chiarezza quale sia, perlomeno a livello teorico, il contenuto di questo rapporto istituzionale, affinché le problematiche ancora in fieri possano trovare una coerente e utile definizione.

Tutto ciò premesso, la riforma ordinamentale degli enti locali del Friuli Venezia Giulia avviata con la l.r. 26/2014 e la sua revisione, avviata con la l.r. 31/2018, muovono da idee e concezioni del rapporto Regione - Enti locali ampiamente divergenti. E' anche singolare il fatto che alcuni istituti, previsti dalla l.r. 26/2014 e riguardanti specifici aspetti delle competenze comunali (ad esempio in relazione al significato dei subambiti), siano stati intesi e valutati in senso diametralmente opposto da chi era favorevole e da chi era contrario alle UTI.

Da un lato le logiche che avevano ispirato la legge regionale 26/2014 inquadravano il miglioramento della qualità dei servizi a favore dei cittadini nell'ambito di un sistema regionale definito "duale", in quanto composto dall'Ente Regione e dai Comuni, funzionalmente collegati alle 18 UTI, che dei Comuni erano una diretta emanazione e alle



quali era previsto l'affidamento anche di funzioni di area vasta. L'obiettivo era quello di ottenere degli enti più adeguati e strutturati per l'esercizio associato di funzioni e servizi, a mezzo di aggregazioni soggettive nella forma di "Unioni di Comuni," di cui la legge scandiva, con una certa rigidità, tempi e modalità di attuazione e di funzionamento. Sotto il profilo operativo, il compito demandato a tali enti era quello di esercitare programmazione e gestione, anche di area vasta, in un regime di economie di scala garantito dal superamento della frammentazione e delle diversità esistenti a livello comunale, anche a mezzo della valorizzazione della Centrale di committenza unica regionale.

Dall'altro lato, l'obiettivo fondamentale perseguito dalla legge regionale 31/2018 e concretizzatosi con la legge regionale 21/2019 è il ripristino di una piena autonomia gestionale in capo ai Comuni, da attuare a mezzo di un forte contenimento del "centralismo regionale", introdotto con la precedente riforma, riattribuendo ai sindaci, in attuazione del principio di sussidiarietà, la responsabilità decisionale sulle scelte che interessano il Comune. A questo proposito vengono valorizzati i concetti di "decentramento" e di "autonomia", al fine di riassegnare ai sindaci la facoltà di decidere al meglio la gestione, anche associata, delle funzioni del proprio Comune, ricercando liberamente sinergie con altre amministrazioni similari per collocazione territoriale e per funzionamento. I principi cui si ispira la legge regionale 21/2019 depongono chiaramente (art. 2) in questo senso, affermando che *"Il principio dell'autonomia rappresenta il valore fondante lo sviluppo, la valorizzazione e la tutela delle comunità locali e dell'intera comunità regionale. La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia promuove e valorizza i Comuni e il ruolo di gestione e sviluppo del territorio che essi svolgono anche nell'interesse della comunità regionale"*.

Gli esiti dei controlli già esercitati dalla Sezione avevano evidenziato che l'opposizione all'adesione alle UTI da parte di quasi un quarto dei comuni della Regione non era motivata con riferimento a problematiche tecnico gestionali, che pur esistevano, bensì con riferimento allo "spossamento", a danno dei rispettivi Consigli comunali, dei loro poteri decisionali relativi all'esercizio delle funzioni comunali, che risultava sottratto a un adeguato coinvolgimento da parte del Comune.

A giudizio della Sezione, l'obiettivo inadeguatezza dell'attività svolta dalle UTI è soprattutto riferibile a circostanze dipendenti dal "fattore tempo", rilevante non solo sotto il profilo di quello necessario ai fini di una concreta conoscenza e applicazione dei contenuti



sostanziali della riforma, ma anche e soprattutto sotto il profilo della tempistica entro cui i Comuni erano chiamati a esercitare le opzioni rimesse alla loro competenza, ad approntare idonei supporti e professionalità per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, in un quadro generale che avrebbe dovuto prevedere un opportuno periodo di sperimentazione dell'intensità della compressione delle originarie funzioni comunali. In sostanza la tempistica prevista dalla legge per l'attivazione sinergica delle iniziative gestionali a carico delle UTI mal si conciliava con la tempistica necessaria per l'approntamento delle strutture e dei mezzi, che risultavano invece indispensabili per l'attivazione medesima, anche a fronte delle difficoltà operative di natura corrente e di entità minuta, ma, nello stesso tempo, diffuse.

In relazione alla riforma (e anche in relazione alla sua revisione) la Sezione non ha rinvenuto preliminari studi e valutazioni circa i contenuti delle leggi (la disciplina legislativa delle UTI è stata interessata in un quadriennio da circa una ventina di modifiche) né valutazioni prognostiche di dettaglio sulle cronologie previste per gli adempimenti e sugli effetti attesi<sup>1</sup>. Alla situazione sopra descritta pare ascrivibile, almeno in parte, l'ampio contenzioso giudiziale instauratosi tra alcuni Comuni e la Regione durante l'attuazione della legge istitutiva delle UTI, i cui costi sono rimasti a carico della collettività.

La disamina dei Documenti di programmazione delle UTI condotta dalla Sezione ha inoltre evidenziato come la pluralità degli adempimenti amministrativi connessi dall'attivazione dei nuovi enti locali e la scarsità del personale nonché, a volte, la diversa composizione dell'UTI rispetto a quella teoricamente prevista abbiano costituito motivi di effettivo rallentamento dell'azione dei nuovi enti locali. Al riguardo non può essere sottaciuto che il sistema UTI non ha fruito delle risorse umane derivanti dalla soppressione delle Province che, inizialmente a esso destinate, sono invece transitate pressoché esclusivamente nei ruoli del personale regionale (al 31.12.2017, su 1.210 unità presenti al 31.12.2014 nei ruoli del personale delle 4 Province, 1.034 unità erano transitate nel ruolo regionale). Questo ordine di circostanze fattuali si è in particolare ripercosso sull'esercizio delle funzioni di area vasta concernenti l'edilizia scolastica, che, perlomeno in alcuni casi e per quanto è risultato

---

<sup>1</sup> Per una panoramica delle tematiche sottese alle tecniche di valutazione degli effetti prodotti dalle leggi regionali, si rimanda al referto di questa Sezione approvato con deliberazione n. 20 del 12 luglio 2019 avente come oggetto "Le procedure volte a verificare gli effetti della legislazione regionale".

dall'istruttoria, non sono state interessate da una fattiva partecipazione dei comuni aderenti alle UTI. La disamina delle attività svolte dalle UTI, in un clima di incertezza gestionale dipendente dai numerosi interventi legislativi di modifica e di rettifica che sono sopravvenuti in rapida successione di tempo, ha anche evidenziato come talune soluzioni organizzative si siano di fatto imposte per la loro immediata disponibilità o per la contingente esistenza di professionalità e prassi consolidate, anche se non espressamente contemplate dalla disciplina legislativa. Il caso più evidente è rappresentato dal cosiddetto "avvalimento inverso", che ha riguardato i Comuni di maggiore dimensione, ove erano le UTI ad avvalersi delle strutture e competenze comunali e non viceversa, come previsto dalla legge.

La prevista soppressione delle UTI lascia aperto il problema della soluzione di talune questioni gestionali pendenti. La legge regionale 21/2019 stabilisce in particolare che sia una gestione commissariale, con decorrenza 1 aprile 2020, a dar corso agli adempimenti connessi alla liquidazione e al subentro alle UTI che svolgevano attività di area vasta da parte dei previsti quattro nuovi enti di decentramento regionale. La nuova legge attribuisce loro la natura giuridica di enti funzionali della Regione, soggetti alla disciplina degli enti regionali, in quanto compatibile, presso i quali, tramite un previo transitorio trasferimento alla competenza della Regione, verranno incardinate attribuzioni ex provinciali originariamente trasferite ai Comuni.

In questo quadro appare problematica la definizione degli effetti riconoscibili alla certificazione positiva rilasciata dalla Sezione sull'ipotesi contrattuale del CCRL per la parte riguardante il trattamento economico incentivante, che era strettamente collegata, anche per il tramite di specifiche osservazioni contenute nella deliberazione della Sezione, al contesto definito dall'ordinamento delle autonomie locali all'epoca vigente e in particolare dall'intervenuta soppressione delle Province.

La significativa valorizzazione dell'autonomia comunale, che è alla base della rivisitazione dell'ordinamento delle autonomie locali avviata nella XII legislatura, pone quindi in primo piano l'esigenza di definire quale siano il ruolo e la funzione spettante alla Regione nei rapporti istituzionali con le autonomie locali. Il tema presenta aspetti innovativi rispetto al passato, perché si colloca ora in un contesto ordinamentale che, come sopra evidenziato, è

basato sulla valorizzazione del principio dell'autonomia degli enti locali e sul contenimento di ciò che è stato inteso come un "centralismo regionale".

A sua volta il recente protocollo d'intesa Stato Regione del 25 febbraio 2019 colloca la problematica afferente il ruolo regionale nei confronti degli enti locali anche nell'ottica della finanza pubblica, determinando strette interrelazioni con l'analoga problematica di natura ordinamentale.

Il conclamato ripristino dell'autonomia comunale, affermato a chiare lettere dalla l.r. 31/2018 e dalla recentissima l.r. 21/2019, induce peraltro la Sezione a segnalare gli esiti di un suo datato controllo (deliberazione 6/2006) sulle forme associative adottate dai comuni alla vigilia dell'entrata in vigore della l.r. 1/2006. La segnalazione può risultare utile nella misura in cui la situazione ordinamentale ora vigente presenti, come parrebbe, tratti di comunanza con quella esistente all'epoca di tale referto. In quell'occasione la Sezione, nell'ambito di una valutazione complessiva sugli strumenti allora vigenti per l'esercizio associato di funzioni comunali, aveva registrato la modestia dei risultati conseguiti a mezzo di strumenti e istituti basati su una mera incentivazione finanziaria di singole iniziative. Il referto della Sezione aveva innanzitutto segnalato che la legge non si sarebbe dovuta limitare a favorire l'associazionismo intercomunale (inteso in senso lato), ma avrebbe dovuto essa stessa creare le condizioni idonee a salvaguardare l'autonomia istituzionale e politica degli Enti e, nel contempo, a garantire effettivamente l'efficienza amministrativa attraverso le soluzioni organizzative di vario tipo che l'ordinamento giuridico aveva predisposto. In altri termini l'esercizio associato di funzioni e servizi non doveva essere frutto di spontaneismo da parte dei singoli enti o di approssimazione, ma doveva essere selettivo rispetto alle esigenze, ai costi e ai risultati che si intendevano ottenere, anche attraverso la predisposizione e l'aggiornamento di indicatori di efficacia e di efficienza dell'evoluzione del processo.<sup>2</sup>

Un fattore decisivo per il successo dell'iniziativa era stato all'epoca individuato nell'esistenza di strumenti di controllo normativo, atti a dare garanzia della "effettività" dell'esercizio delle funzioni condivise. Già allora si poteva dedurre dal referto della Sezione l'importanza del "fattore tempo" che si traduceva nella necessità di un adeguato arco

---

<sup>2</sup> Anche a questo proposito si rimanda alla deliberazione n. 20/2019 di questa Sezione.

temporale per la programmazione e per una gestione graduale della condivisione di funzioni e servizi e per l'appianamento delle difformità operative tra gli Enti, anche quale indispensabile strumento di "metabolizzazione" sociale e culturale e di recepimento dei nuovi assetti organizzativi e/o istituzionali da parte di amministratori, operatori e cittadini. E' indiscutibile che gli effetti "culturali" dell'informazione dei cittadini sono di fondamentale importanza per il buon esito di riforme che incidono direttamente sulla loro quotidianità. La condivisione delle funzioni e dei servizi comunali dovrebbe infatti essere generalmente avvertita come un'esigenza collettiva e condivisa per il miglioramento dell'amministrazione e dei rapporti dei cittadini con l'Ente pubblico. A questo proposito non può essere sottovalutato che l'esito finale dei referendum indetti da alcuni Comuni della regione per rilevare l'adesione della popolazione all'ipotesi di una fusione tra Comuni limitrofi, attesta l'esistenza, se non di una resistenza, quantomeno di una non immediata o spontanea percezione nella popolazione delle utilità derivanti dalla fusione di Comuni di ridotte dimensioni. Dei 17 referendum indetti in regione nell'arco temporale di circa un decennio (2008-2018), solo 5 hanno infatti avuto esito positivo.

Analogamente, non possono essere sottovalutati gli esiti del controllo svolto dalla Sezione sulle dotazioni organiche di fatto esistenti presso gli uffici o servizi del bilancio di tutti i comuni della regione, che hanno registrato gravissime lacune di personale presso i comuni di piccole e di medio piccole dimensioni. La Sezione ha colto anche una interdipendenza tra questa situazione e una ridotta attendibilità delle risultanze contabili dei rendiconti comunali. Anche questo esito depone quindi per la necessità di una condivisione delle funzioni e dei servizi comunali, rilevante sia sotto il profilo dell'efficienza sia sotto il profilo dell'economicità.

Per questi motivi la Sezione ritiene proficue soluzioni organizzative basate sull'esercizio associato o comunque condiviso di funzioni e servizi, specie per i comuni di piccole dimensioni, e nel contempo, proprio alla luce degli esiti del controllo di cui si è detto, esprime la propria perplessità per previsioni normative che affidassero la predetta condivisione esclusivamente allo spontaneismo dei singoli comuni. Del resto anche la stessa sentenza della Corte costituzionale 33/2019, che ha affermato il diritto all'autodeterminazione dei piccoli comuni ai fini delle scelte relative all'esercizio associato



delle loro funzioni, deve essere intesa nel senso che permane comunque a carico dell'ente il dovere di ricercare la soluzione organizzativa più economica ed efficiente per lo svolgimento della sua attività istituzionale, dovendo a tal fine mediare il principio di sussidiarietà con quello di adeguatezza, entrambi previsti dall'art. 118 della Costituzione.

La recentissima legge 29 novembre 2019 n. 21, che espressamente precisa (all'art. 2) di intendere la disciplina della gestione associata delle funzioni comunali e del superamento delle UTI quale fase di avvio del riassetto dei livelli di governo del territorio, di per sé prefigura l'esistenza di alcune fattispecie già strutturate per un esercizio condiviso delle funzioni comunali, prevedendo il mantenimento delle ex comunità montane ora definite "Comunità di montagna" e valorizzando le pregresse esperienze che facevano capo al Consorzio comunità collinare del Friuli, ora denominato "Comunità collinare del Friuli".

La Regione non può infatti trascurare l'esercizio delle sue prerogative statutarie che le conferiscono potestà legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento degli enti locali e la potestà di disciplinare le forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali, ai sensi dell'art. 11 dello Statuto (come modificato dalla legge costituzionale 1/2016).

Quanto sopra rappresentato relativamente agli sviluppi della legislazione regionale evidenzia comunque che il ruolo che la Regione è ora chiamata a esercitare nei confronti delle autonomie locali regionali è venuto ad assumere contenuti diversi e innovativi.

La stretta correlazione che si configura tra le tematiche afferenti un esercizio economico ed efficace delle funzioni comunali e la strategica rilevanza finanziaria di tali fenomeni, che incidono sulla stessa organizzazione degli enti, fa sì che l'individuazione e l'esplicazione della funzione regionale nei confronti degli enti locali non possano essere intese disgiuntamente dalle attività che competono alla Regione in relazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli stessi enti.

Ai fini di questo referto non viene al momento in rilievo, ma certamente non può essere trascurata in proiezione futura, la norma di cui al punto 12 del protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019<sup>3</sup> che attribuisce alla Regione una fondamentale prerogativa afferente

---

<sup>3</sup> La norma è stata recepita dall'art. 33 ter del d.l. 30.4.2019 n. 34, inserito dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 28, che ha sostituito la lettera b) dell'art. 51, quarto comma, dello Statuto di autonomia aggiungendo allo stesso articolo le lettere b) e b bis) con i seguenti contenuti:



l'autonomia finanziaria di entrata, riconoscendole, a livello statutario, la potestà di *"disciplinare i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni"*. A questo proposito, nell'ambito del contraddittorio di questa Sezione con l'Amministrazione regionale è stato opportunamente sottolineato come, *"potendo fissare regole che potranno incidere sulla leva tributaria dei Comuni e potendo, nel contempo, calibrare le risorse ai medesimi, alla Regione spetta ora un accresciuto ruolo di regia nelle politiche regionali, all'interno delle quali rilevanza assume proprio il riordino dell'assetto istituzionale delle autonomie locali del territorio"*.<sup>4</sup>

In altri termini si può ritenere che un ottimale esercizio della funzione regionale ora in esame richieda l'individuazione del migliore equilibrio tra l'autonomia decisionale da riconoscere ai Comuni ai fini dello svolgimento associato delle loro funzioni e l'esercizio responsabile delle funzioni e delle attività che competono alla Regione. Si tratta quindi di individuare un ruolo regionale che assicuri il suddetto equilibrio attraverso l'esercizio di funzioni regionali che auspicabilmente siano coerenti con quelle spettanti ai fini della finanza pubblica, in quanto la gestione delle funzioni e dei servizi comunali presenta pur sempre aspetti di primaria rilevanza economico finanziaria.

Con riferimento a questo doppio contesto (ordinamentale e di finanza pubblica) nel quale deve essere oggi intesa la funzione regionale nei confronti delle autonomie locali, pare che le novità dei profili operativi della funzione regionale siano da ricercare non solo nelle disposizioni innovative del protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019, ma anche nella rideterminazione degli obiettivi di finanza pubblica operata dalla legge statale di bilancio 2019. Le due discipline debbono infatti essere intese congiuntamente.

Sotto il profilo finanziario la principale caratteristica dell'accordo è data dalla determinazione del saldo netto da finanziare quale unico adempimento di finanza pubblica a carico di tutti gli enti (Regione e comuni), complessivamente considerati come appartenenti al sistema integrato regionale. Il protocollo del 25 febbraio 2019 ha infatti

---

b) nelle materie di propria competenza, istituire nuovi tributi locali, disciplinando, anche in deroga alla legge statale, tra l'altro, le modalità di riscossione;

b-bis) disciplinare i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

<sup>4</sup> In questi termini la nota dell'Assessore regionale alle autonomie locali, finanza pubblica, sicurezza, immigrazione acquisita al protocollo della Sezione in data 21 novembre 2019 n. 4200.

ridefinito il sistema regionale integrato di finanza pubblica con significative limitazioni soggettive (ora si riferisce esclusivamente al binomio Regione - Enti locali e loro enti strumentali e istituzioni) rispetto a quello precedentemente vigente ai sensi dell'art. 1 comma 154 della legge 220 del 2010, legge finanziaria 2011, che, tra l'altro, comprendeva anche gli enti del servizio sanitario regionale.

La legge 145/2018, nell'individuare l'obiettivo di finanza pubblica di ciascun ente territoriale nell'equilibrio di bilancio (risultato non negativo derivante dalla gestione della competenza dell'esercizio, comprensiva dell'avanzo e del fondo pluriennale vincolato), ha nella sostanza determinato un'"atomizzazione" di ciò che in precedenza si presentava come un obiettivo collettivo e di livello regionale, costituito da un saldo finanziario corrispondente alla somma dei saldi finanziari di tutti i soggetti appartenenti al sistema regionale integrato. In relazione a questo risultato cumulativo di sistema, alla Regione competeva un ruolo di garante (nei confronti dello Stato), i cui contenuti, precisamente individuati dalla legge, spaziavano dalla cessione di spazi finanziari verticali alla gestione della cessione degli spazi orizzontali, dal monitoraggio degli andamenti alla certificazione del risultato conseguito a livello regionale e all'applicazione delle sanzioni per gli enti inadempienti.

Nel panorama ridefinito dal nuovo protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019 il ruolo regionale appare significativamente diverso.

Innanzitutto, la funzione di garanzia che compete alla Regione ha assunto un significato pregnante, che risponde prevalentemente a logiche di coordinamento della finanza pubblica e che riguarda non solo il rapporto con lo Stato, che rileva sotto due diversi profili, ma anche i rapporti interni intercorrenti con i Comuni appartenenti al sistema regionale, come è stato chiaramente affermato nelle relazioni illustrative del disegno di legge sfociato nella legge regionale 21/2019.

Per quanto riguarda la funzione di garanzia nei confronti dello Stato, si osserva innanzitutto che la Regione è parte del rapporto obbligatorio avente come oggetto il pagamento del saldo netto da finanziare, cui la Regione è tenuta anche per conto degli altri enti appartenenti al sistema regionale integrato. Effettuato il pagamento (nel 2019 ciò è avvenuto nel mese di luglio) non residua a carico della Regione alcun obbligo di garanzia di contenuto finanziario



nei confronti dello Stato, in quanto l'obbligazione è già stata integralmente adempiuta. A fronte del pagamento, la funzione regionale richiede invece che vengano definiti i rapporti interni al sistema regionale integrato e cioè i sottostanti rapporti finanziari tra la Regione e i Comuni in ordine alla loro quota di partecipazione al saldo netto da finanziare.

In secondo luogo, pur a fronte dell'avvenuto pagamento dell'obbligazione finanziaria, permane invece a carico della Regione una diversa funzione diretta a verificare (e a garantire allo Stato) che i Comuni conseguano effettivamente l'equilibrio del bilancio nei termini richiesti della legge. Il mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte degli enti locali, oltre a risultare in contrasto con le previsioni del protocollo d'intesa, potrebbe infatti ripercuotersi negativamente sui valori finanziari complessivi a livello nazionale.

Con riferimento a questa funzione regionale, l'aspetto problematico attiene all'individuazione del fondamento giuridico della funzione regionale di verifica esercitabile dalla Regione sui bilanci degli enti locali e alla perimetrazione della sua intensità.

La problematica si presenta sotto un duplice profilo.

Il primo è di natura sistemica ed è dipendente dalla finalità (tutela dell'autonomia comunale) che la rivisitazione ordinamentale ha perseguito e che, in un quadro normativo nel quale gli adempimenti regionali richiesti dalle esigenze di finanza pubblica non sono precisamente definiti come nel passato, potrebbe ritenersi lesa da controlli o comunque da verifiche regionali sui bilanci degli enti locali.

Il secondo è di natura tecnica e deriva dal fatto che risulta ora assorbente o comunque fortemente accresciuta la rilevanza della componente contabile dell'obiettivo di finanza pubblica da conseguire e dei tecnicismi sottesi alla sua determinazione. Dall'esercizio 2019 si deve infatti tener conto di due poste (avanzo e fondo pluriennale vincolato) che ai fini della loro quantificazione travalicano l'annualità del bilancio, costituendo gli esiti (annuali) di una consecuzione nel tempo delle gestioni contabili, di cui si impone una puntuale verifica di regolarità. La verifica del raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica presuppone infatti una specifica competenza professionale e la disponibilità di dati e informazioni finanziarie e contabili, non completamente desumibili dalle banche dati esistenti (BDAP). Presuppone anche l'attendibilità dei dati di rendiconto afferenti il risultato di amministrazione e la corretta sua ripartizione tra le componenti in cui esso si articola, in

particolare con riferimento alle parti gravate da vincoli di destinazione. A questo proposito si può ricordare che l'ordinamento regionale prevede già degli strumenti (indicatori delle condizioni strutturali degli enti locali) che, se adeguatamente potenziati e utilizzati, potrebbero contribuire a soddisfare le esigenze gestionali della Regione di cui ora si tratta. La risposta positiva alla problematica ora in esame (esistenza e intensità dei poteri regionali di verifica degli equilibri di bilancio degli enti locali), già insita nel ruolo regionale di parte contraente dell'intesa con lo Stato per conto di tutti gli enti che compongono il sistema regionale integrato, espressamente costituito ai fini del coordinamento della finanza pubblica, è ora chiaramente esplicitata dall'art. 1 della legge regionale 19/2019 che, nel sostituire le disposizioni di principio affermate dalla l.r. 18/2015, precisa che *“ Gli enti locali del Friuli Venezia Giulia concorrono con la Regione alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dagli Accordi per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione e nel rispetto degli obblighi europei”* e che, *“ Al fine di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, spetta alla Regione definire con legge di stabilità il concorso finanziario e gli obblighi a carico degli enti locali adottando misure di razionalizzazione e contenimento della spesa idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche”*.

La stessa legge regionale 19/2019 evidenzia anche l'ulteriore nuovo profilo del ruolo che compete alla Regione, cui sopra si è fatto cenno. Si tratta di un ruolo che potrebbe essere inteso come di *“garanzia nei confronti degli enti locali”* costituenti il sistema integrato, per i quali, allo stato, il protocollo d'intesa prevede implicitamente il non assoggettamento a misure statali rilevanti in termini di indebitamento netto e volte al contenimento della spesa. La l.r. 19/2019, nel delimitare i contenuti di tale *“garanzia”* regionale, predetermina anche l'intensità del suo ruolo di verifica delle risultanze contabili degli enti locali di cui sopra si è detto. Infatti, da un lato coinvolge direttamente gli enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica previsti dal protocollo d'intesa, predefinendone le condotte d'azione (rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento con l'azione regionale nella gestione dei rapporti di finanza pubblica), e dall'altro lato afferma, appunto, che spetta alla Regione (e quindi non allo Stato) *“definire con legge di stabilità il concorso finanziario e gli obblighi a carico degli enti locali adottando misure di razionalizzazione e contenimento della spesa idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle*



*amministrazioni pubbliche*”, individuando in tal modo gli strumenti e l’oggetto dei suoi interventi. E in effetti l’art. 9, comma 2, della legge regionale 29 dicembre 2019 n. 24 (legge di stabilità 2020) quantifica il concorso degli enti locali alla finanza pubblica del Sistema integrato Regione-enti locali ai sensi dell'Accordo Stato Regione Friuli Venezia Giulia del 25 febbraio 2019, per un importo pari a 208.072.712,97 euro nel triennio 2020-2022, di cui 69.357.570,99 euro per ciascun anno del triennio.

Il protocollo d’intesa del 25 febbraio 2019 contiene, oltre al principio generale del coordinamento della finanza pubblica spettante alla Regione, un secondo importante principio generale consistente nel “metodo dell’accordo” per la definizione degli aspetti controversi nella gestione dei rapporti finanziari tra gli enti interessati dal protocollo stesso. E’ un principio, più volte valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale, che potrebbe essere utilizzato dalla Regione per individuare, alla luce di quanto sopra esposto, il migliore equilibrio tra l’autonomia decisionale riconosciuta ai Comuni ai fini dello svolgimento associato delle loro funzioni e l’esercizio responsabile delle funzioni e delle attività che competono alla Regione.

Le conclusioni che allo stato attuale si possono trarre dalle innovazioni legislative sopra evidenziate depongono quindi univocamente nel senso che il ruolo della Regione nei confronti degli enti locali si è modificato sia nei rapporti di natura finanziaria afferenti il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sia in relazione all’assetto ordinamentale delle autonomie locali della regione.

Sotto il primo profilo, la fondamentale funzione di coordinamento della finanza pubblica che compete alla Regione le attribuisce un ruolo di garante, che si presenta bidirezionale, perché deve essere esercitato, sia pure con modalità diverse da quelle pregresse, tanto nei confronti dello Stato quanto, con i contenuti sopra delineati, nei confronti degli enti locali appartenenti al sistema integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia. La natura e l’oggetto degli obiettivi di finanza pubblica che debbono essere perseguiti attribuiscono all’esercizio della funzione stessa un elevato livello di difficoltà tecnica.

Altrettanto impegnativo è l’esercizio della funzione regionale nei rapporti di natura ordinamentale con gli enti locali. Si tratta in questo caso di conciliare, specie attraverso un adeguato utilizzo del metodo pattizio, l’autonomia comunale, che l’evoluzione



ordinamentale intende intensificare, con l'esercizio delle prerogative statutarie che competono alla Regione nella materia dell'ordinamento degli enti locali. E' di intuitiva evidenza la delicatezza della funzione che compete alla Regione, di cui non è difficile capire sia il grande equilibrio che è indispensabile presieda alla sua esplicazione sia le insidie che si possono annidare in una sua attuazione non ispirata da regole e principi efficacemente preordinati alla sana gestione finanziaria da parte di tutti gli enti locali (e degli enti regionali). In un contesto territoriale assai diversificato tali prerogative impongono alla Regione di assicurare che l'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali avvenga con contenuti validi non solo in termini di economicità, ma soprattutto in termini di un'efficienza e di un'efficacia che risultino omogenee su tutto il territorio regionale.



## **2. L'ORIGINARIO QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E LE SUE MODIFICAZIONI. LE DIFFICOLTÀ OPERATIVE INSITE NELLA LUNGA FASE DI TRANSIZIONE E I PRINCIPI SOTTESI ALLA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA REGIONE E ALLA SUA REVISIONE.**

Lo stato giuridico e organizzativo delle UTI, di cui la recentissima legge regionale n. 21/2019 prevede lo scioglimento, è stato negli anni interessato da un regime normativo che presentava aspetti non definitivi, che interagivano con l'ordinario svolgimento delle funzioni comunali e, di riflesso, con i contenuti dei controlli esercitabili da questa Sezione. Si trattava di una non definitività che in prevalenza aveva per oggetto gli assetti futuri dell'ordinamento degli enti locali relativamente ai nuovi enti di area vasta di cui si prevedeva una futura istituzione. L'ordinamento degli enti locali del Friuli Venezia Giulia ha quindi vissuto una fase di transizione, foriera di incertezze operative, che ha riguardato l'attuazione e l'applicazione della legge regionale 26/2014, istitutiva delle UTI, a causa delle numerosissime modifiche e integrazioni che la legge stessa ha subito in rapida successione di tempo. Con l'avvio della XII legislatura regionale alle preesistenti difficoltà degli enti locali nell'attuazione della l.r. 26/2014 si sono inizialmente aggiunte le problematiche derivanti dall'interazione dell'originaria disciplina con quella transitoria posta dalla legge regionale 28 dicembre 2018 n. 31, che ha avviato la riforma delle UTI. In particolare, la disposizione di cui all'art.1 di quest'ultima legge, nel sostituire l'art. 6 della legge regionale 26/2014, ha posto disposizioni nel breve termine aperte a soluzioni diversificate, che prevedevano tra l'altro:

- che le Unioni Territoriali Intercomunali costituissero forme facoltative per l'esercizio associato di funzioni comunali e non più obbligatorie, perlomeno per i Comuni fino a 5.000 abitanti;
- che i Comuni potessero recedere dall'Unione cui aderivano con deliberazione adottata dal Consiglio comunale a maggioranza assoluta dei componenti assegnati e che i rapporti giuridici ed economici intercorrenti tra l'Unione e il Comune recedente, nonché la decorrenza del recesso fossero regolati da accordo;

- che i Comuni potessero revocare la gestione associata di una o più funzioni comunali tramite Unione con deliberazione adottata dal Consiglio comunale a maggioranza assoluta dei componenti assegnati. Anche in questo caso i rapporti giuridici ed economici intercorrenti tra l'Unione e il Comune, nonché la decorrenza della revoca sarebbero stati regolati da accordo.

L'art. 2 della l.r. 31/2018 circoscriveva peraltro la facoltà di recesso da parte dei Comuni, stabilendo che, nelle more della piena attuazione del processo di riordino delle autonomie locali e fino alla costituzione e all'avvio di enti di area vasta, le Unioni che esercitavano funzioni di area vasta (quelle cui aderivano i Comuni già capoluoghi di provincia) o corrispondenti a quelle delle pregresse comunità montane non potessero essere sciolte e che le corrispondenti funzioni a esse spettanti continuassero a essere esercitate, fino al loro trasferimento ad altro ente.

Analogamente, l'art. 5 della stessa l.r.31/2018, che disciplina la destinazione del personale delle UTI, stabilendo che "In caso di recesso di un Comune da un'Unione territoriale intercomunale e in caso di revoca di una o più funzioni comunali di cui all'articolo 6, il personale trasferito all'Unione in relazione alle funzioni oggetto di revoca rientra in ogni caso nella dotazione organica del Comune.", lasciava aperta la possibilità di un diverso accordo tra il Comune e l'Unione territoriale intercomunale.

Le finalità pianificatorie di area vasta, che attenevano alle UTI e di cui già si prevedeva l'esercizio da parte di enti di nuova costituzione, facevano inoltre sì che la situazione di incertezza sui contenuti della riforma in itinere si estendesse anche alle problematiche relative all'avvenuta soppressione delle Province della regione, operata con la legge regionale 9 dicembre 2016 n.20, le cui funzioni erano state dalla legge ripartite tra Comuni e Regione, ma i cui dipendenti di fatto erano transitati pressoché totalmente nel ruolo del personale regionale.

La Relazione consiliare<sup>5</sup> illustrativa dei contenuti del disegno di legge n. 32, foriero della legge regionale 28 dicembre 2018 n. 31, precisava che la novella non eliminava genericamente la disciplina previgente, *"ma inter(veniva) in modo scientifico, mantenendo ciò che funziona e ridisegnando il resto, tanto che il sistema delle Unioni territoriali rimane(va),*

---

<sup>5</sup> Cfr. Relazioni della V Commissione permanente presentate alla Presidenza in data 14 dicembre 2018.



*semplicemente dando alle amministrazioni locali la facoltà non solo di scegliere se partecipare o meno, ma anche con quali altre amministrazioni convenzionarsi”.*

La l.r. 31/2018 faceva quindi cessare l’obbligatorietà dell’adesione alle UTI, nei termini in cui era originariamente prevista, avviando, come si ricavava dalla suddetta Relazione, un percorso verso una politica di programmazione e di pianificazione su area vasta, che prevedeva l’istituzione di un ente sovracomunale, eventualmente anche di nomina elettiva.

Il suddetto regime transitorio posto dalla l.r. 31/2018 riguardava aspetti organizzativi di carattere sistematico legati alla gestione e alla spesa del personale, al perseguimento dei servizi e delle funzioni fondamentali dei Comuni, agli obiettivi di finanza pubblica che gravavano su di loro, da cui le UTI sono inizialmente esentate, e più in generale ad aspetti fondamentali dell’ordito istituzionale riguardante il rapporto della Regione con gli enti locali del suo territorio, anche alla luce della disciplina introdotta a livello statale dalla legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2019 n. 145).

Si tratta di argomenti di rilevante spessore, che incidono significativamente sulla finanza pubblica regionale e che, nel corso degli anni, hanno costituito oggetto di reiterate attenzioni della Sezione.

Il tema di maggiore spessore sotteso alla problematica ora in esame rimane comunque, anche alla luce dei due recentissimi provvedimenti legislativi regionali n. 19 e n. 21 del 2019, quello afferente il rapporto costituzionale e istituzionale tra la Regione e gli enti locali insistenti sul territorio.

La questione riveste una grande rilevanza nell’ambito del nuovo disegno riformatore che ha preso l’avvio con la l.r.31/2018, in quanto un obiettivo della novella era proprio rappresentato dalla volontà di azzerare il “centralismo” introdotto con la precedente riforma, riattribuendo ai sindaci, in attuazione del principio di sussidiarietà, la responsabilità decisionale sulle scelte che interessavano il Comune. A questo proposito la Relazione di illustrazione della l.r. 31/2018 sintetizzava infatti nelle locuzioni “decentramento” e “autonomia” gli aspetti rilevanti introdotti con la nuova riforma, sottolineando che in definitiva la nuova legge riassume ai sindaci la facoltà di decidere al meglio la gestione, anche associata, delle funzioni del proprio Comune, ricercando però sinergie con altre amministrazioni similari per collocazione territoriale e per



funzionamento. Ne conseguiva, secondo la Relazione, che le UTI diventavano uno strumento per l'esercizio associato facoltativo di funzioni comunali, nonché per l'esercizio temporaneo delle funzioni sovracomunali.

Sulle tematiche suddette la Sezione aveva già svolto, nel rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale del 2017 (deliberazione n. 9/2018) alcune "Prime valutazioni sullo stato di attuazione dell'attività di riordino e di individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni e sulle Unioni Territoriali Intercomunali". In quella sede, dopo aver illustrato gli originari contenuti della l.r. 26/2014, ne aveva commentato il travagliato iter di applicazione, cui, alla data del 31.10.2017, erano rimasti estranei 51 dei 216 Comuni allora esistenti. In quell'occasione la Sezione, esaminando le delibere all'uopo adottate, aveva individuato i motivi per i quali i Comuni avevano dissentito dall'adesione alle UTI. La disamina aveva evidenziato che essi erano ascrivibili a una differenziata pluralità di fattori: dalla frammentazione, ritenuta contraria allo spirito della riforma, derivante dalla previsione dei subambiti di cui all'art. 20 della legge all'inclusione in un'UTI diversa da quella in cui erano stati inseriti Comuni interessati da precedenti esperienze associative con il Comune dissenziente. Altri comuni, già aderenti al Consorzio comunità collinare del Friuli, ne avevano lamentato la soppressione, in ragione dei buoni risultati conseguiti con quella forma associativa.

Il dissenso era comunque dai Comuni prevalentemente ricondotto allo "spossessamento", a danno dei rispettivi Consigli comunali, dei loro poteri decisionali relativi all'esercizio delle funzioni comunali. Si trattava quindi di un dissenso radicale, ove motivazioni di natura politica afferente l'autonomia comunale parevano prevalere su argomentazioni di carattere tecnico inerenti a, pur esistenti, problematiche organizzative o gestionali dell'esercizio associato o condiviso di funzioni e servizi. Nelle deliberazioni comunali prese in esame, siffatte problematiche tecniche raramente sono emerse con nitidezza come fondamentale motivo di non adesione alle UTI.

Risultava pertanto confermato, per quanto pare alla Sezione, che l'opposizione all'UTI trovasse un significativo fondamento in un difetto di adeguato coinvolgimento degli enti nelle scelte gestionali e in quelle afferenti l'inclusione nell'una o nell'altra UTI, anche in

relazione agli altri Comuni che ne facevano parte e quindi con riferimento alla determinazione dell'ambito di competenza territoriale.

Una siffatta ritenuta inadeguatezza era venuta a interessare soprattutto circostanze dipendenti dal "fattore tempo", rilevante non solo sotto il profilo di quello necessario ai fini della concreta conoscenza dei contenuti sostanziali della riforma, ma anche e soprattutto sotto il profilo della tempistica entro cui i Comuni erano chiamati a esercitare le opzioni rimesse alla loro competenza e di quello relativo a un opportuno periodo di sperimentazione per la verifica dell'intensità della rigida compressione dell'originaria competenza comunale e per l'approntamento di idonei supporti e competenze per l'esercizio associato. In sostanza la tempistica per l'attivazione sinergica delle iniziative gestionali a carico delle UTI, mal si conciliava con la tempistica necessaria per l'approntamento delle strutture e dei mezzi, che risultava invece indispensabile per l'attivazione medesima, anche a fronte di difficoltà operative di natura corrente, dipendenti, ad esempio, dalla diversità dei regimi contrattuali (orari, dotazioni strumentali, risorse informatiche) del personale chiamato a svolgere congiuntamente funzioni (ad esempio quella di polizia locale) in precedenza svolte singolarmente dai comuni.

La disamina dei Documenti di programmazione delle UTI ha inoltre evidenziato come la diversa composizione dell'UTI rispetto a quella prevista, la pluralità degli adempimenti amministrativi connessi dall'attivazione del nuovo ente e la scarsità del personale abbiano costituito motivi di effettivo rallentamento dell'azione dei nuovi enti.

Non erano a tale fine in concreto risultate quindi sufficienti o sufficientemente attuate e concretizzate le illustrazioni delle finalità della l.r. 26/2014 e le proposizioni operative enunciate nella Relazione<sup>6</sup> che aveva accompagnato la presentazione del disegno di quella legge regionale. Il documento in effetti teneva congruamente distinti gli aspetti afferenti la programmazione (rectius: pianificazione), che coinvolgevano problematiche relative all'individuazione del migliore ambito territoriale al quale riferire l'esercizio di questa fondamentale funzione, da quelli afferenti la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.

---

<sup>6</sup> Cfr. Relazioni della V commissione permanente presentata alla Presidenza in data 20 novembre 2014.

Il documento valorizzava la gradualità della riforma e preannunciava che la sua attuazione, da gestire in tempi ritenuti “non eccessivamente stringenti”, avrebbe presentato oggettive difficoltà, che avrebbero severamente impegnato amministratori e tecnici. Faceva inoltre espresso riferimento proprio agli stessi argomenti che avrebbero successivamente alimentato i sopra citati motivi di opposizione dei comuni dissenzienti, precisando che la scelta di prevedere la personalità giuridica dell’Unione risultava preordinata alla tutela dell’autonomia dei singoli Consigli comunali, nel senso che la “governance” attribuita a un’assemblea dei sindaci “snella e decisoria”, avrebbe comunque coinvolto in modo importante i Consigli comunali nelle scelte di maggiore rilevanza e avrebbe quindi consentito di riconoscere il ruolo degli organismi comunali democraticamente eletti. La libera formulazione degli statuti e la conseguente possibilità di tenere conto delle diverse realtà e sensibilità avrebbero inoltre consentito un’ampia facoltà decisoria e di autogoverno ai territori, con la possibilità di stabilire i più adeguati metodi e regole operative. Nello stesso tempo il riconoscimento della personalità giuridica dell’ente avrebbe consentito di superare le criticità gestionali e di rappresentatività riscontrate nelle precedenti esperienze (convenzioni con deleghe ai comuni capofila).

Ulteriore elemento di snellezza veniva da quella Relazione individuato nella possibilità di operare anche in “sub ambiti”, al fine di poter riconoscere, laddove ritenuto utile, anche le diverse identità territoriali ovvero di poter meglio gestire servizi di prossimità su perimetri ridotti rispetto a quello ordinario dell’Unione.

Il conclamato obiettivo fondamentale della riforma di cui alla l.r. 26/2014 era comunque il miglioramento della qualità dei servizi a favore dei cittadini nell’ambito di un sistema regionale dalla Relazione definito “duale”, in quanto costituito dall’Ente Regione e dai Comuni, funzionalmente collegati dai 18 enti di area vasta costituiti dalle UTI, che dei Comuni erano una diretta emanazione. La Relazione affermava esplicitamente che l’obiettivo era quello “di ottenere degli Enti più adeguati e robusti, senza dover procedere a politiche che prevedano fusioni coatte, ma proponendo di partecipare a delle aggregazioni (Unioni) di Comuni” in grado di esercitare programmazione e gestione in un regime di economie di scala garantito dal superamento della frammentazione e diversità esistenti a

livello comunale, anche a mezzo della valorizzazione della Centrale di committenza unica regionale.

La diversa concezione del ruolo regionale e dell'espletamento delle funzioni comunali prevista dalle leggi regionali 26/2014 e 31/2018 era quindi di tutta evidenza, come di tutta evidenza era la diversità del regime di finanziamento delle UTI e delle sue logiche, ora basate prevalentemente su un premio per gli enti che spontaneamente decidono di "fare sistema" e non più, secondo quanto precisato dalla citata Relazione illustrativa della l.r.31/2018, su una penalizzazione per gli enti che non vi aderivano.

Il regime transitorio, introdotto dalla l.r. 31/2018, faceva comunque espressamente salva la disciplina statale relativa all'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni comunali. L'art. 1 della l.r.31/2018, nel sostituire l'art. 6 della l.r. 26/2014, precisava infatti che rimaneva ferma la normativa statale che prevedeva la gestione associata obbligatoria delle funzioni comunali<sup>7</sup>. La Relazione che accompagnava la presentazione del disegno di legge di riforma del 2018 precisava anzi che ciò rappresenta uno specifico connotato della novella in quanto *"il punto qualificante della riforma .... è proprio quello di ridare autonomia a tutti i Comuni anche i più piccoli per i quali, per esempio, resta un obbligo alla convenzione, ma a salvaguardia dei servizi, con libertà di scegliere con chi associarsi. Il disegno di legge ..... riporta infatti all'applicazione della normativa statale, che prevede la gestione associata obbligatoria delle funzioni comunali, per i comuni fino a 5000 abitanti, mentre le Unioni costituiscono forme facoltative per l'esercizio associato anche delle altre funzioni"*.

Dal disegno di legge n. 71, sfociato nella l.r.21/2019, presentato dalla Giunta Regionale in data 28 ottobre 2019 e con la quale si è realizzata la revisione della riforma delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia, emergono a quest'ultimo proposito principi (puntualmente tradottisi in disposizioni di legge) che prefigurano un più radicale superamento delle UTI a mezzo dell'istituzione di nuovi enti "definiti "Comunità".

---

<sup>7</sup> La normativa statale è stata interessata da una lunga serie di rinvii in ordine alla sua applicazione e da ultimo ha costituito oggetto della sentenza della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

Ai sensi dei commi 27 e seguenti dello stesso art. 14, del D.L. 78/2010 (convertito in legge dalla L. 122/2010) i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitavano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, alcune funzioni fondamentali ivi elencate.

Ai sensi del successivo comma 31-ter, in base alle proroghe disposte prima dall'art. 4, comma 4, del D.L. 210/2015 (convertito in legge dalla L. 21/2016), e poi dall'art. 5, comma 6, del D.L. 244/2016 (convertito in legge dalla L. 19/2017) e da ultimo dall'art. 1, comma 1120, lettera a), della L. 205/2017 (come successivamente modificata dal D.L. 91/2018 e dal D.L. 135/2018), i comuni suddetti sono tenuti ad attuare entro il 31.12.2019 le disposizioni di cui sopra in relazione alle funzioni fondamentali di cui al comma 27 dell'art. 14 del D.L. 78/2010 nonché ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28 dello stesso articolo.



La relazione illustrativa conferma innanzitutto la ratio fondamentale della legge basata su *“modelli condivisi di esercizio virtuoso delle funzioni comunali fondati su principi di libera associazione, efficientamento dei servizi e salvaguardia delle specificità, senza utilizzare misure coercitive o penalizzanti”* e, peraltro, senza prevedere incentivazioni economiche, ritenute fuorvianti rispetto a un’adesione alla Comunità, che deve essere fondata esclusivamente su motivazioni di carattere organizzativo. In un contesto generale che riconosce le peculiarità del territorio montano (per il quale si prevede anche l’istituzione di una apposita Sezione del Consiglio delle autonomie locali) e di quello collinare, altro principio cardine affermato dalla relazione illustrativa del disegno della futura l.r. 21/2019 è l’equiparazione tra i Comuni, ai fini dell’assunzione, da parte dell’organo assembleare, delle decisioni gestionali in ossequio al principio *“una testa un voto”*. Ciò per non scoraggiare l’adesione alla Comunità da parte dei Comuni di ridotte dimensioni.

Altro obiettivo fondamentale è la ridefinizione dell’esercizio delle funzioni di area vasta e del quadro delle forme collaborative per la gestione associata di funzioni e servizi tra Comuni, da raccogliere in un unico contesto legislativo.

Sotto il profilo delle funzioni di area vasta, l’art. 29 della legge trasferisce alla Regione quelle ex provinciali allocate presso le UTI (in particolare quella afferente l’edilizia scolastica)<sup>8</sup> di cui fanno parte i Comuni ex capoluogo di provincia (UTI del Noncello, UTI del Friuli centrale, UTI Collio-Alto Isonzo e UTI Giuliana) ai fini di una loro transitoria gestione da parte di un ente di decentramento regionale (EDR di cui l’art. 30 prevede l’operatività a decorrere dal 1° luglio 2020).

In definitiva la legge regionale stabilisce che i Comuni potranno liberamente optare per lo scioglimento delle UTI o per la loro trasformazione in Comunità, fermo restando che nel territorio collinare la trasformazione del Consorzio Comunità Collinare in Comunità risulta di fatto obbligatoria, e che nel territorio montano le Comunità di montagna subentreranno nel patrimonio e nelle funzioni sovracomunali già esercitate dalle soppresse Comunità montane. La fase transitoria è destinata a concludersi alla data del 31 dicembre 2020, con il definitivo superamento delle UTI.

---

<sup>8</sup> Il comma 2 dell’art. 29 della l.r. 21/2019 stabilisce che *“A far data dal 1 luglio 2020 le funzioni di cui al comma 1 (funzioni provinciali di cui all’allegato C alla l.r. 26/2014 e quelle di cui all’art. 4 della l.r. 20/2016) sono trasferite in capo alla Regione unitamente alle connesse risorse umane e finanziarie e ai relativi rapporti giuridici attivi e passivi”*.



### **3. ATTUALITÀ DEGLI ESITI DEI PRECEDENTI CONTROLLI DELLA SEZIONE, IN PARTICOLARE SULLA GESTIONE ASSOCIATIVA DELLE FUNZIONI COMUNALI.**

Risale ancora al 2006 (deliberazione 22 maggio 2006 n.6) il referto della Sezione sugli “Effetti delle incentivazioni regionali agli Enti locali per l’esercizio di funzioni in forma associata” che, sia pur con riferimento a un quadro normativo profondamente diverso, perveniva a conclusioni e considerazioni che conservano ancora aspetti di attualità.

Nell’ambito di una valutazione complessiva sugli strumenti all’epoca vigenti per l’esercizio associato di funzioni comunali, la Sezione di controllo aveva registrato la modestia dei risultati conseguiti a mezzo di strumenti e istituti basati su una mera incentivazione finanziaria di singole iniziative: il referto della Sezione aveva innanzitutto segnalato che la legge non si sarebbe dovuta limitare a favorire l’associazionismo intercomunale (inteso in senso lato), ma avrebbe dovuto essa stessa creare le condizioni idonee a salvaguardare l’autonomia istituzionale e politica degli Enti e, nel contempo, a garantire effettivamente l’efficienza amministrativa attraverso le soluzioni organizzative di vario tipo che l’ordinamento giuridico aveva predisposto.

In questo quadro, ampia rilevanza era riconosciuta agli studi di fattibilità relativi al tipo di condivisione delle funzioni da conferire, previa programmazione e proiezione pluriennale delle risorse finanziarie occorrenti. L’incentivazione finanziaria doveva perciò essere operativa ancora prima dell’effettivo avvio della gestione in forma congiunta del servizio o della funzione, affinché l’attuazione della programmazione non fosse vanificata dall’indisponibilità delle necessarie risorse finanziarie. In altri termini l’esercizio associato di funzioni e servizi non doveva essere frutto di spontaneismo da parte dei singoli enti o di approssimazione, ma doveva essere selettivo rispetto alle esigenze, ai costi e ai risultati che si intendevano ottenere, anche attraverso la predisposizione e l’aggiornamento di indicatori di efficacia e di efficienza dell’evoluzione del processo.



Un fattore decisivo per il successo dell'iniziativa era stato all'epoca individuato nell'esistenza di strumenti di controllo normativo, atti a dare garanzia della "effettività" dell'esercizio delle funzioni condivise.

Il referto aveva inoltre colto una significativa diversità nelle logiche fondamentali della legislazione statale rispetto a quella regionale, nel senso che, mentre quest'ultima, ai fini dell'esercizio associato di funzioni comunali, riconosceva priorità alla collocazione geografica e segnatamente ai Comuni montani e alla dimensione demografica (Comuni con minore popolazione), la parallela legislazione dello Stato, pur salvaguardando anch'essa questi apprezzabili parametri, valorizzava prioritariamente la strutturazione (delle Unioni), sostenendo quelle che erano in grado di dimostrare una maggiore propensione e capacità a una forte e ampia strutturazione del nuovo Ente. Emergeva così un chiaro indirizzo politico teso non tanto e non solo al sostegno dei Comuni più svantaggiati, ma soprattutto di quelli che avevano saputo effettivamente tradurre queste posizioni originali di svantaggio in opposte situazioni di vantaggio competitivo, i quali potevano anche costituire un esempio da seguire per analoghe fattispecie.

Nelle linee generali, il referto della Sezione, in relazione al quadro normativo all'epoca esistente e con riferimento all'istituto ritenuto più adatto e cioè a quello delle "Unioni" tra Comuni, richiamava in definitiva l'attenzione sull'insufficienza della sola incentivazione finanziaria, sulla necessità di un'adeguata programmazione dell'esercizio condiviso delle funzioni, sulla necessaria salvaguardia dell'autonomia politica degli Enti locali, sulla necessità di un effettivo controllo degli sviluppo delle funzioni e servizi comuni, sui vantaggi riferibili alle strutture che sarebbero riuscite a conseguire i risultati migliori. In generale la condivisione delle funzioni e dei servizi doveva essere generalmente avvertita come un'esigenza collettiva e condivisa per il miglioramento dell'amministrazione e dei rapporti con l'Ente pubblico.

Corollari fondamentali di questo ordine di idee possono essere individuati:

- nel "fattore tempo", richiesto dalla necessità di un adeguato arco temporale per la programmazione e per una gestione graduale della condivisione di funzioni e servizi e per l'appianamento delle difformità operative tra gli Enti, anche quale indispensabile



strumento di “metabolizzazione” sociale e culturale e di recepimento dei nuovi assetti organizzativi e/o istituzionali da parte di operatori, amministratori e cittadini;

- nell’esistenza di adeguate risorse di personale dotato di specifica competenza o da formare in relazione alle nuove esigenze;
- nell’esistenza di adeguate risorse finanziarie in capo agli Enti;
- nella chiarezza dei contenuti del rapporto “Regione – Enti locali” in ordine all’attivazione di un’indispensabile attività di verifica delle iniziative adottate, di verifica e comparazione dei risultati raggiunti e di utile impiego delle risorse regionali all’uopo stanziato, nell’ambito di un quadro gestionale che assicuri l’osservanza degli obiettivi di finanza pubblica da parte di ogni Ente, oggi coincidenti con il conseguimento dell’equilibrio di bilancio.

E’ appena il caso di ricordare incidentalmente che ognuna di queste problematiche costituisce o ha costituito oggetto di disamina da parte della Sezione, che quindi svolge le odierne considerazioni, che confermano il suo ampio favore per il superamento delle diseconomie e dei gravi disagi organizzativi e gestionali imputabili alla frammentazione comunale, sulla base di risultanze e conoscenze consolidate.

Con riferimento al “fattore tempo”, ad esempio, in occasione dell’audizione avanti la Commissione Parlamentare per le questioni regionali del 23 marzo 2017 sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali sull’attuazione degli Statuti speciali e nell’ambito di una illustrazione delle principali caratteristiche delle innovazioni ordinamentali che interessavano la Regione, la Sezione ebbe modo di evidenziare, anche alla luce di analoghe esperienze maturate presso altre autonomie differenziate (in ispecie presso la Provincia autonoma di Trento), che la riforma necessitava di una tempistica atta a consentire un’adeguata preventiva migliore conoscenza dei nuovi assetti amministrativi e di un più ampio periodo di transizione, valorizzando specialmente il metodo del confronto e della scelta condivisa che costituivano, a giudizio della Sezione, un valido presupposto per il successo di una riforma, la quale presentava indubbiamente anche aspetti metagiuridici collegati alle caratteristiche socio-culturali del territorio.



A questo proposito, prescindendo da ogni considerazione sulle particolarità di ogni singolo caso che possono avere determinato l'esito finale, i risultati dei referendum indetti da alcuni Comuni della regione per rilevare l'adesione della popolazione all'ipotesi di una fusione tra Comuni limitrofi, attestano l'esistenza, se non di una resistenza, quantomeno di una non immediata o spontanea percezione nella popolazione delle utilità derivanti dalla fusione di Comuni di ridotte dimensioni. Dei 17 referendum indetti in regione nell'arco temporale di circa un decennio (2008-2018) solo 5 hanno avuto esito positivo <sup>9</sup>, mentre 12 iniziative finalizzate alla fusione tra Comuni non hanno conseguito tale risultato.

#### <sup>9</sup> FUSIONI REALIZZATE

COMUNI ORIGINARI	NUOVO COMUNE	DATA ISTITUZIONE	L.R. ISTITUTIVA	NUMERO RESIDENTI AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE ALLA DATA DI ISTITUZIONE
Campolongo al Torre	Campolongo Tapogliano	1/1/09	L.R.8/2008	759
Tapogliano				448
Rivignano	Rivignano Teor	1/1/14	L.R.1/2013	4.430
Teor				1.952
Valvasone	Valvasone Arzene	1/1/15	L.R.20/2014	2.180
Arzene				1.819
Treppo Carnico	Treppo Ligosullo	1/2/18	L.R.47/2017	607
Ligosullo				104
Fiumicello	Fiumicello Villa Vicentina	1/2/18	L.R.48/2017	4.972
Villa Vicentina				1.368

#### FUSIONI FALLITE

	COMUNI ORIGINARI	DATA REFERENDUM	NUMERO RESIDENTI AL 31/12 DELL'ANNO PRECEDENTE ALLA DATA DEL REFERENDUM
1	Attimis	25/11/07	1.907
	Faedis		3.033
2	Arzene	1/12/13	1.772
	San Martino Tagliamento		1.521
	Valvasone		2.189
3	Azzano Decimo	18/10/15	15.739
	Pravidomoni		3.482
4	Monfalcone	19/6/16	28.358

Si può anche ricordare che gli esiti del controllo della Sezione del 2006 avevano rilevato che, in controtendenza rispetto agli andamenti nazionali, nel periodo preso in considerazione dal controllo, il numero delle Unioni tra i Comuni, pur interessate da regimi di finanziamento regionale, era sceso da 18 a 3, mentre l'altra forma associativa che era stata oggetto di indagine, cioè quella riguardante le convenzioni tra enti locali, non aveva evidenziato tendenze ad un forte rafforzamento del fenomeno associativo, dimostrando piuttosto una propensione degli enti a privilegiare soluzioni caratterizzate da un numero ridotto di partecipanti e correlativamente dalla esiguità delle aree territoriali di intervento. Anche la problematica relativa all'esistenza di adeguate risorse professionali presso gli Enti, che costituisce un argomento riportato quasi quotidianamente dalla stampa locale, è stata esaminata da questa Sezione che, con specifico riferimento alle dotazioni organiche degli uffici o servizi del bilancio dei Comuni, ha registrato gravi lacune e carenze, soprattutto a carico degli Enti di minori dimensioni. La Sezione ha infatti verificato che presso i Comuni di minore dimensione il personale in servizio era non solo numericamente insufficiente, ma

	Ronchi dei Legionari		11.963
	Staranzano		7.183
5	Codroipo	19/6/16	16.148
	Camino al Tagliamento		1.626
6	Tramonti di Sopra	19/6/16	321
	Tramonti di Sotto		387
7	Gemona del Friuli	6/11/16	10.964
	Montenars		538
8	Manzano	6/11/16	6.455
	San Giovanni al Natisone		6.197
9	Flaibano	11/6/17	1.139
	Mereto di Tomba		2.646
	Sedegliano		2.927
10	Lauco	29/10/17	724
	Raveo		448
	Villa Santina		2.207
11	Raveo	29/4/18	446
	Villa Santina		2.204
12	Aquileia	29/4/18	3.306
	Terzo di Aquileia		2.843

anche oberato da una pluralità di incombenze in misura che risultava sproporzionata rispetto alle omologhe risultanze registrate a carico degli Enti più grandi. (Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale, deliberazione n. 9/2018).

Non può essere poi trascurato che le dinamiche finanziarie degli Enti locali di fonte regionale costituiscono ordinario oggetto delle relazioni allegate alla parificazione del rendiconto generale della Regione, in quanto il finanziamento regionale della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, di cui si dirà in prosieguo, costituisce una delle più evidenti manifestazioni della specialità regionale. Con tali referti concorrono le analisi ordinariamente svolte dalla Sezione sull'attendibilità delle risultanze contabili e finanziarie dei rendiconti comunali, che consentono valutazioni sullo stato di "salute finanziaria" degli Enti locali. In questo contesto un importante riferimento va all'attività certificatoria dei contratti collettivi di lavoro del comparto unico regionale intestata alla Sezione, che viene esercitata nel rigoroso rispetto dei principi che individuano la compatibilità economica e finanziaria del nuovo contratto e l'attendibilità delle quantificazioni dei suoi costi, salve eventuali eccedenze che possono eccezionalmente essere autorizzate, quale anticipo sui futuri benefici che potranno derivare al sistema regionale in esito a riforme di carattere strutturale.



## **4. L'ARTICOLAZIONE DELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI PRESSO GLI UFFICI E/O SERVIZI DEL BILANCIO DEI COMUNI. LA CARENZA DI PERSONALE PRESSO I COMUNI.**

Costituisce oramai fatto notorio, ampiamente riportato dagli organi di stampa, che i Comuni del Friuli Venezia Giulia risentano di una grave carenza di personale qualificato a svolgere le plurime funzioni che attualmente fanno loro capo. A ciò si deve aggiungere la scopertura degli organici dei Segretari comunali.

In ordine a questa tematica, con riferimento alla data del 30 settembre 2017, la Sezione ha esperito nel 2018 un controllo relativo alla dotazione organica e all'articolazione nell'esercizio delle funzioni che gravavano sugli Uffici o Servizi del bilancio di tutti i Comuni regionali e delle 18 UTI (deliberazione 9/2018).

L'art. 27 della l.r. 26/2014 prevedeva che, con decorrenza dal 1 gennaio 2016, i Comuni si avvalessero degli uffici dell'UTI alla quale aderivano anche per l'esercizio in forma associata dei servizi finanziari, contabili e tributari, ivi compresa la riscossione dei tributi.

L'iniziativa della Sezione rinveniva la sua causa negli esiti non sempre positivi dei controlli di regolarità contabile esperiti nei confronti dei Comuni, che avevano segnalato anche l'esistenza di problematiche di tipo organizzativo. Gli enti locali (specie quelli di minori dimensioni) giustificavano quegli esiti facendo riferimento alla grave carenza di personale presso gli uffici finanziari e del bilancio o comunque alla carenza di personale professionalmente capace di affrontare le nuove problematiche poste dalla disciplina della contabilità armonizzata e dai nuovi parametri costituzionali fondati sul pareggio di bilancio o, ancora, alle difficoltà organizzative connesse alla pendenza di importanti riforme istituzionali, quali l'abolizione delle Province e l'attivazione delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) e a misure normative regionali concernenti la mobilità del personale.

Il controllo della Sezione era finalizzato a individuare il tipo delle relazioni organizzative attivate dai Comuni e dalle UTI per l'esercizio delle attività dei suddetti uffici finanziari. La casistica presa in considerazione presentava diversi motivi di interesse in quanto atteneva a

una materia di particolare complessità, che richiedeva specifiche professionalità, specie in considerazione delle novità legislative che dovevano essere affrontate (armonizzazione dei bilanci in particolare). Non può inoltre essere trascurato che si trattava di attività che, se gestite dall'UTI, comportavano certamente un incremento quantitativo degli adempimenti rispetto al passato perché richiedevano l'elaborazione di documenti contabili ulteriori (quelli relativi all'UTI) rispetto a quelli relativi ai Comuni aderenti.

Il quadro finale, riferito alla data del 30 settembre 2017 e agli Enti che avevano risposto ai quesiti istruttori a (16 UTI su 18 e 211 Comuni sui 216 allora esistenti), che è emerso da quel controllo ha evidenziato una forte differenziazione nelle modalità organizzative di esercizio di quelle funzioni e una forte carenza di personale che colpiva soprattutto i Comuni di minori dimensioni. E' risultato lo scarso successo che le UTI avevano riscosso per l'esercizio dei servizi finanziari, in quanto solo 37 Comuni si erano avvalsi dell'Unione per l'esercizio di questa funzione, a fronte di 120 Comuni che gestivano direttamente il servizio, di 53 Comuni che lo facevano in associazione con altri Comuni o in convenzione e di un Comune che utilizzava un'altra forma di gestione. Il quadro generale di adesione alle UTI, ripartito per fasce di popolazione emergente dal controllo, è risultato il seguente:

- nella fascia A (fino a 1.000 abitanti) aderivano alle UTI 41 Comuni su 48, pari all'85,42%;
- nella fascia B (da 1.001 a 5.000 abitanti) aderivano alle UTI 71 Comuni su 99, pari al 71,72%;
- nella fascia C (da 5.001 a 15.000 abitanti) aderivano alle UTI 39 Comuni su 53, pari al 73,58%;
- nella fascia D (oltre i 15.000 abitanti) aderivano alle UTI 7 Comuni su 11, pari al 63,64%.

La grave carenza di personale era denunciata soprattutto dagli Enti di minori dimensioni (fascia A) specie da quelli che operavano la gestione diretta del servizio finanziario. Analoga segnalazione promanava dai Comuni della fascia B: come per la fascia A, anch'essi lamentavano carenza di personale e ciò valeva soprattutto per i Comuni che esercitavano la gestione diretta del servizio finanziario. Gli aspetti problematici riguardavano in generale il moltiplicarsi degli adempimenti, le novità legislative, le scadenze ravvicinate e il regime sanzionatorio per le inadempienze: Si lamentavano gli sforzi sostenuti per l'armonizzazione, la carenza di personale qualificato e i limiti assunzionali. Era stata anche denunciata la norma regionale del 2013 sul comparto unico che aveva eliminato il nullaosta



delle Amministrazioni per la mobilità, favorendo il flusso dei dipendenti dei piccoli verso i grandi Comuni. La reintroduzione del nullaosta aveva comportato la difficoltà di reintegrare il personale trasferito. Veniva anche segnalato che l'adesione all'UTI non aveva risolto le criticità, in quanto non c'erano state nuove assunzioni per le difficoltà finanziarie dei Comuni e per i vincoli in materia di personale. I Comuni che si avvalevano dell'ufficio dell'UTI non avevano mosso segnalazioni particolari. I Comuni della Fascia C, anche se in percentuale inferiore rispetto ai Comuni minori, lamentavano espressamente il sottodimensionamento organico dei servizi finanziari, soprattutto se gestiti direttamente. Va comunque ricordato che la media degli addetti per ogni Comune era circa il triplo di quella rilevata nei Comuni più piccoli e oltre il doppio per quelli di fascia B. Nessuno dei Comuni maggiori rientranti della fascia D, quasi tutti con gestione diretta del Servizio finanziario, lamentava carenza di personale, che risultava decisamente maggiore rispetto a quello dei Comuni appartenenti alle altre fasce demografiche (quasi 10 volte rispetto ai Comuni di fascia A e 3 volte rispetto a quelli di medie dimensioni), o problematiche inerenti i nuovi adempimenti. In tre capoluoghi (Gorizia, Pordenone, Udine) gli addetti al Servizio finanziario svolgevano funzioni anche a favore dell'UTI.

## **5. LA SOPPRESSIONE DELLE PROVINCE E IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE DIPENDENTE.**

Nel paragrafo introduttivo di questo referto si è fatto cenno ai provvedimenti legislativi che hanno operato il riordino del sistema regionale "Regione-Autonomie locali", ivi compresi quelli che hanno interessato la soppressione delle Province, disciplinata dalla legge regionale 9 dicembre 2016 n. 20. La legge regionale ha attuato il principio costituzionale di cui all'art. 12 della legge costituzionale 28 luglio 2016 n. 1, secondo il quale le Province della regione Friuli Venezia Giulia esistenti alla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale sarebbero state soppresse a decorrere dalla data stabilita con legge regionale e, comunque, non prima della scadenza naturale del mandato dei rispettivi organi elettivi già in carica.





In questa sede si focalizza l'attenzione sul trasferimento del personale e delle funzioni provinciali, conseguenti alla soppressione delle Province, quale concreta espressione delle ricadute sugli assetti organizzativi delle Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia.

Come si vedrà, il trasferimento del personale dipendente si è indirizzato in modo assolutamente prevalente verso gli uffici della Regione, mentre le funzioni provinciali sono state ripartite tra Regioni e Comuni secondo quanto stabilito dall'art. 32 della l.r. 26/2014. Il trasferimento del personale provinciale è disciplinato dall'art. 8 della l.r. 20/2016 rubricato "Piani di liquidazione", ove si prevede che il personale provinciale sia trasferito sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dall'art. 46, comma 2, della legge regionale 26 giugno 2016 n. 10. Questa disposizione prevedeva originariamente che, con riferimento alla situazione prevista dal primo comma,<sup>10</sup> *Il personale che per effetto della rideterminazione di cui al comma 1 sia dichiarato non fondamentale per le funzioni che permangono in capo alle Province, è trasferito presso altre amministrazioni del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale con priorità di destinazione presso le Unioni territoriali intercomunali....*". Il terzo comma dello stesso articolo prevedeva lo stesso regime e lo stesso favore per il trasferimento presso le UTI per il personale provinciale in posizione di staff, destinato a permanere nei ruoli provinciali fino alla definizione delle procedure di liquidazione.<sup>11</sup>

La priorità della destinazione alle UTI è però venuta meno a distanza di soli 6 mesi, a mezzo della sostituzione del suddetto comma 2, operata dall'art. 10, comma 22, della legge regionale 29 dicembre 2016, che ha affermato l'ordinarietà del trasferimento del personale provinciale alla Regione, salvo le diverse destinazioni rimesse sostanzialmente alla volontà dei singoli dipendenti<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Il primo comma stabiliva che "Nelle more del completamento del processo di riordino delle Province, le Province medesime rideterminano, entro il 31 agosto 2016, le proprie dotazioni organiche per effetto del trasferimento di funzioni di cui alla legge regionale 26/2014 riferito alle decorrenze 1 giugno 2016 e 1 luglio 2016."

<sup>11</sup> "A completamento del trasferimento delle funzioni di cui alla legge regionale 26/2014 il personale di staff che, per effetto della rideterminazione di cui al comma 1, sia rimasto in servizio presso le amministrazioni provinciali per accompagnare lo svolgimento delle funzioni residuali è trasferito con le medesime modalità di cui al comma 2".

<sup>12</sup> Il personale che per effetto della rideterminazione di cui al comma 1 sia dichiarato non fondamentale per le funzioni che permangono in capo alle Province, è trasferito presso la Regione a eccezione di quello che, per effetto di mobilità volontaria, consegue il trasferimento presso una Unione territoriale intercomunale. In relazione a quanto previsto nel primo periodo, la Regione predispone un avviso di mobilità con l'indicazione dei fabbisogni occupazionali complessivi per categoria e profilo professionale, distinti per singola Unione territoriale intercomunale; il trasferimento del personale alla Regione avviene solo dopo l'esperimento di detta mobilità. L'assegnazione del personale trasferito alla Regione è attuata, sul territorio regionale, in relazione alle esigenze delle singole strutture direzionali e della Segreteria generale del Consiglio regionale e indipendentemente dalla sede di lavoro di provenienza.

Ne è risultato un trasferimento pressoché integrale del personale ex provinciale nel ruolo regionale.

A questo proposito può essere utile evidenziare che le risultanze del conto annuale pubblicato sul sito del MEF attestano che, alla data del 31.12.2014 e cioè alla fine dell'anno precedente a quello in cui hanno avuto inizio i trasferimenti, il numero complessivo dei dipendenti delle 4 Province della regione ammontava a 1210 unità, di cui 1045 a tempo pieno e 165 a part time e che, come attestato dalla tabella che segue, negli anni successivi il personale provinciale si è assottigliato in modo sostanzialmente corrispondente all'accrescimento numerico del ruolo regionale.

## Tabella riepilogativa della consistenza numerica del personale delle Province del Friuli Venezia Giulia negli anni 2014, 2015, 2016 e 2017.

2014

### Occupazione

Selezioni effettuate: TipoPersonale: Personale Stabile Comparto: REGIONI A STATUTO SPECIALE Tipo\_Istituzione: PROVINCE ANNO: 2014 Provincia: GORIZIA, PORDENONE, TRIESTE, UDINE Regione: FRIULI VENEZIA GIULIA  
Cliccando sui filtri è possibile operare delle selezioni. Modificandone l'ordine (trascinandoli) cambieranno i dati visualizzati nella tabella.

	Valori								
	Tempo Pieno Uomini	Tempo Pieno Donne	Part Time <50% Uomini	Part Time <50% Donne	Part Time >50% Uomini	Part Time >50% Donne	Tot Uomini	Tot Donne	Totale
<b>Totale</b>	<b>572</b>	<b>473</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>133</b>	<b>596</b>	<b>614</b>	<b>1.210</b>
☉ REGIONI A STATUTO SPECIALE	572	473	8	8	16	133	596	614	1.210



2015

**Occupazione**

Selezioni effettuate: TipoPersonale: Personale Stabile Comparto: REGIONI A STATUTO SPECIALE Tipo\_Istituzione: PROVINCE ANNO: 2015 Provincia: GORIZIA, PORDENONE, TRIESTE, UDINE Regione: FRIULI VENEZIA GIULIA  
Cliccando sui filtri è possibile operare delle selezioni. Modificandone l'ordine (trascinandoli) cambieranno i dati visualizzati nella tabella.

Filtro			Valori								
Comparto	Contratto	Macrocategoria	Tempo Pieno Uomini	Tempo Pieno Donne	Part Time <50% Uomini	Part Time <50% Donne	Part Time >50% Uomini	Part Time >50% Donne	Tot Uomini	Tot Donne	Totale
			<b>513</b>	<b>346</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>102</b>	<b>533</b>	<b>454</b>	<b>987</b>
⊕ REGIONI A STATUTO SPECIALE			<b>513</b>	<b>346</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>102</b>	<b>533</b>	<b>454</b>	<b>987</b>

2016

**Occupazione**

Selezioni effettuate: TipoPersonale: Personale Stabile Comparto: REGIONI A STATUTO SPECIALE Tipo\_Istituzione: PROVINCE ANNO: 2016 Provincia: GORIZIA, PORDENONE, TRIESTE, UDINE Regione: FRIULI VENEZIA GIULIA  
Cliccando sui filtri è possibile operare delle selezioni. Modificandone l'ordine (trascinandoli) cambieranno i dati visualizzati nella tabella.

Filtro			Valori								
Comparto	Contratto	Macrocategoria	Tempo Pieno Uomini	Tempo Pieno Donne	Part Time <50% Uomini	Part Time <50% Donne	Part Time >50% Uomini	Part Time >50% Donne	Tot Uomini	Tot Donne	Totale
			<b>175</b>	<b>163</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>44</b>	<b>184</b>	<b>208</b>	<b>392</b>
⊕ REGIONI A STATUTO SPECIALE			<b>175</b>	<b>163</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>44</b>	<b>184</b>	<b>208</b>	<b>392</b>

2017

**Occupazione**

Selezioni effettuate: TipoPersonale: Personale Stabile Comparto: REGIONI A STATUTO SPECIALE Tipo\_Istituzione: PROVINCE ANNO: 2017 Provincia: GORIZIA, PORDENONE, UDINE, TRIESTE Regione: FRIULI VENEZIA GIULIA  
Cliccando sui filtri è possibile operare delle selezioni. Modificandone l'ordine (trascinandoli) cambieranno i dati visualizzati nella tabella.

Filtro			Valori								
Comparto	Contratto	Macrocategoria	Tempo Pieno Uomini	Tempo Pieno Donne	Part Time <50% Uomini	Part Time <50% Donne	Part Time >50% Uomini	Part Time >50% Donne	Tot Uomini	Tot Donne	Totale
			<b>18</b>	<b>18</b>	-	-	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>40</b>
⊕ REGIONI A STATUTO SPECIALE			<b>18</b>	<b>18</b>	-	-	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>40</b>

La verifica condotta presso la Direzione Centrale della funzione pubblica e semplificazione della Regione, diretta a individuare le strutture regionali incaricate dell'esercizio delle funzioni acquisite a seguito della soppressione delle Province, la dislocazione dei singoli dipendenti presso le strutture medesime nonché la spesa annua complessiva calcolata con riferimento al conto annuale, hanno evidenziato che alla data del 31.10.2017, sulla base di



17 Decreti del Direttore Generale della Regione<sup>13</sup>, risultavano in servizio presso la Regione 1034 unità di personale di provenienza provinciale, di cui 977 unità a tempo indeterminato e 57 unità originariamente a tempo determinato e, tutte tranne 1, successivamente stabilizzate. Alla data del 31.12.2017 il personale stabilmente transitato nel ruolo regionale ammontava quindi a 1033 unità. Il personale era prevalentemente concentrato nella categoria D (421 unità) e nella categoria C (329 unità). Le posizioni dirigenziali erano 16.

Il controllo ha anche evidenziato che alla stessa data del 31.12.2017 erano già cessate 56 unità di personale provenienti dalle Province, cosicché il personale ex provinciale presente nel ruolo regionale alla data medesima era di (1033 - 56) 977 unità, pari a circa il 38% del numero complessivo dei dipendenti regionali.

Pur non potendo sottovalutare la diversità delle fonti da cui promanano, dai dati sopra esposti emerge che, dei 1210 dipendenti provinciali alla data del 31.12.2014, solo (1210-1034) 176, pari al 14,5%, non sarebbero transitati nel ruolo regionale.

L'aggiornamento<sup>14</sup> dei dati al 31.12.2018 incrementa il trasferimento nei ruoli regionali di ulteriori 30 unità provenienti dalla ex provincia (di Udine) (transitati ad aprile 2018). Si tratta di 30 dipendenti tutti a tempo indeterminato che risultavano in posizione di staff.<sup>15</sup> Di questi, 1 risulta cessato. Pertanto, i 30 dipendenti si sommano ai 1034 presenti nella relazione con riferimento al 2017.

Complessivamente, quindi, sono stati trasferiti dalle ex Province 1064 dipendenti (a tempo indeterminato e determinato). Considerato che nel frattempo sono intervenute ulteriori cessazioni, si può precisare che al 31.12.2018 dei 1064 dipendenti trasferiti dalle Province, ne risultavano in servizio in Regione 940.

---

<sup>13</sup> I 17 decreti hanno disposto l'inquadramento del personale provinciale nel ruolo della Regione, dando evidenza alla specifica funzione esercitata da dipendente nonché alla struttura amministrativa destinataria della titolarità della medesima funzione.

<sup>14</sup> Aggiornamento al 31.12.2018 delle risultanze del personale provinciale trasferito alla Regione. La Sezione ha richiesto un aggiornamento delle risultanze relative alla data del 31.12.2017 con riferimento alla suddivisione (per Direzione Centrale di assegnazione al 31.12.2018 - categoria - profilo professionale) dei dipendenti provenienti dalla ex Provincia di Udine nel 2018 (aprile 2018).

La risposta regionale ha precisato che si tratta di 30 dipendenti tutti a tempo indeterminato che risultano di Staff. Di questo 1 risulta cessato da agosto. Pertanto, i 30 dipendenti si sommano ai 1034 presenti nella relazione con riferimento al 2017, i cui dati si confermano.

Complessivamente risulta che a tutto 2018 sono stati trasferiti alla Regione dalle ex Province 1064 dipendenti (a tempo indeterminato e determinato).

Considerato che nel frattempo sono intervenute ulteriori cessazioni, si precisa che al 31.12.2018 dei 1064 dipendenti trasferiti dalle Province, ne risultavano in servizio in Regione 940.

<sup>15</sup> I dati sono stati forniti dalla Direzione centrale Funzione pubblica e semplificazione a mezzo mail.

Il trasferimento del personale provinciale non è avvenuto in unica soluzione, ma a più riprese, in un arco di tempo compreso tra il 1° luglio 2015 e il 19 dicembre 2017, sulla base di diverse disposizioni di legge che si sono succedute nel tempo e in relazione alle funzioni trasferite.<sup>16</sup>

A quest'ultimo proposito, va premesso che l'elenco di funzioni (*rectius*: di attività rientranti nelle singole funzioni) provinciali da trasferire alla Regione è stato originariamente individuato dall'art. 32 della legge regionale 12 dicembre 2014 n. 26, che ha ripartito in tre allegati<sup>17</sup> alla legge l'elenco delle funzioni esercitate dalla Provincia, stabilendo che quelle di cui all'allegato B fossero trasferite alla Regione<sup>18</sup> con decorrenza dall'1 luglio 2016, a eccezione di quelle in materia di lavoro di cui alla legge regionale 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), il cui trasferimento sarebbe decorso dalla data di istituzione dell'Agenzia regionale per il lavoro, da effettuarsi con legge regionale entro il 30 giugno 2015. Le funzioni di cui alla tabella A continuavano transitoriamente a essere esercitate dalle Province, mentre per quelle di cui alla tabella C si prevedeva il trasferimento ai Comuni nei contenuti e nei tempi previsti dalla legge. La legge regionale 29 maggio 2015 n. 13, recante la riforma dell'organizzazione dei servizi per l'impiego della Regione, ha disciplinato il trasferimento delle funzioni provinciali in materia di lavoro, operando una riorganizzazione delle funzioni in materia nell'ambito della Direzione centrale competente in materia di lavoro. L'art. 46 della successiva legge regionale 28 giugno 2016 n. 10 ha posto un regime transitorio che prevedeva che, nelle more del completamento del processo di riordino delle Province, queste rideterminassero, entro il 31 agosto 2016, le proprie dotazioni organiche per effetto del trasferimento di funzioni di cui alla l.r. 26/2014 riferito alle decorrenze 1 giugno 2016 e 1 luglio 2016, riducendo di una misura non inferiore al 50 per cento, con riferimento alle categorie C e D, il personale adibito a funzioni trasversali o di staff così come risultante alla data del 30 giugno 2016. Come sopra ricordato, la stessa disposizione ha previsto inoltre che il personale dichiarato non

---

<sup>16</sup> A ciò si debbono aggiungere i trasferimenti maturati nel corso del 2018, di cui sopra si è detto.

<sup>17</sup> L'originaria elencazione delle attività comprese nelle suddette funzioni è stata modificata con le successive leggi regionali del 2016 n. 3, n. 4, n. 10, n. 20, n.24.

<sup>18</sup> Si tratta di attività rientranti nelle seguenti funzioni ex provinciali: Funzioni in materia di agricoltura; Funzioni in materia di ambiente; Funzioni in materia di caccia e pesca; Funzioni in materia di cultura e sport; Funzioni in materia di edilizia scolastica nazionale; Funzioni in materia di trasporti; Funzioni in materia di istruzione; Funzioni in materia di lavoro; Funzioni in materia di politiche sociali; Funzioni in materia di trasporti; Funzioni in materia di viabilità.



fondamentale per le funzioni che permanevano in capo alle Province fosse trasferito presso la Regione a eccezione di quello che, per effetto di mobilità volontaria, avesse conseguito il trasferimento presso una Unione Territoriale Intercomunale. Di fatto il personale di staff inizialmente rimasto presso le Province, è stato assegnato alle strutture regionali non con riferimento alle funzioni provinciali acquisite dalla Regione, ma sulla base di esigenze contingenti<sup>19</sup>.

Nel dettaglio gli esiti del trasferimento del personale ex provinciale sono sinteticamente rappresentato come nella tabella che segue, che si riferisce a tutto il personale dipendente (1034 unità) trasferito alla Regione alla data del 31.12.2017.

Il personale è stato assegnato a 19 diverse strutture regionali; 9 direzioni centrali; la Direzione generale e 4 strutture di supporto alla Direzioni centrale o alla Presidenza della Regione; a 4 Enti regionali e al Consiglio regionale.

Le strutture regionali maggiormente interessate dal fenomeno sono state le 4 di seguito riportate, cui sono state connesse le attività ricadenti nelle funzioni provinciali trasferite alla Regione:

- la Direzione Centrale Infrastrutture con 354 unità<sup>20</sup>,
- la Direzione Centrale del Lavoro con 283 unità (trasferimento delle funzioni di cui alla L.R.18/2005),

---

<sup>19</sup> In questo senso cfr. nota della Direzione centrale Funzione pubblica e semplificazione n. 10963 del 7.12.2018 in risposta alla nota istruttoria della Sezione n. 2931 del 21.11.2018.

<sup>20</sup> Funzioni in materia di trasporti e viabilità indicate nella tabella allegato B di cui all'art. 32 della L.R. 26/2014:

Funzioni in materia di trasporti: a) le funzioni riguardanti il trasporto ciclistico, a eccezione di quelle previste al punto 10, lettera a), dell'allegato C, di cui all'articolo 32 della legge regionale 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate); b) le funzioni concernenti la mobilità e trasporto pubblico locale di cui all'articolo 23 della legge regionale 24/2006; c) le funzioni di elaborazione e attivazione delle proposte di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), della legge regionale 20 agosto 2007, n. 23 (Attuazione del decreto legislativo 111/2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità); d) l'approvazione dei piani urbani del traffico di cui all'articolo 10, comma 1, lettera h), della legge regionale 23/2007; e) le funzioni relative ai servizi automobilistici, tranviari e marittimi di cui all'articolo 11, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge regionale 23/2007; f) le funzioni per interrelazioni con il servizio del trasporto pubblico di cui all'articolo 11, comma 2, lettere a), b) e c), della legge regionale 23/2007; g) le funzioni, a eccezione di quelle previste al punto 10, lettera d), dell'allegato C, di cui agli articoli 21, comma 2, e 22 della legge regionale 23/2007; h) le funzioni attinenti alla materia dell'autotrasporto di cui all'articolo 48 della legge regionale 23/2007;

i) le funzioni riguardanti la motorizzazione civile di cui agli articoli 49, 50, 51, 52, 53, 54 e 55 della legge regionale 23/2007, a eccezione di quelle previste al punto 10, lettere e) ed f), dell'allegato C; j) le funzioni riguardanti la motorizzazione civile, relativamente all'autorizzazione e vigilanza sulle attività delle autoscuole e sui centri di istruzione automobilistica di cui all'articolo 49, lettere c) e d), della legge regionale 23/2007.

Funzioni in materia di viabilità:

a) le funzioni spettanti ai proprietari delle strade provinciali di interesse regionale, così come identificate dalla deliberazione di cui all'articolo 61 della presente legge, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada); b) le funzioni di classificazione e declassificazione amministrativa delle strade provinciali di interesse regionale, così come identificate dalla deliberazione di cui all'articolo 61 della presente legge, di cui all'articolo 61, comma 1, della legge regionale 23/2007.



- la Direzione Centrale Risorse Agricole con 95 unità<sup>21</sup>,
- la Direzione centrale Ambiente con 94 unità<sup>22</sup>.

Significativo è anche l'incremento registrato presso la Direzione generale (29 unità), la Direzione centrale cultura (44 unità) e presso la Direzione centrale Autonomie Locali (32 unità). Tra gli Enti regionali, quello maggiormente interessato è l'ERPAC (28 unità lavorative di provenienza provinciale).

---

<sup>21</sup> Funzioni in materia di agricoltura indicate nella tabella allegato B di cui all'art. 32 della L.R. 26/2014:

a) l'autorizzazione all'acquisto di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), della legge regionale 24/2006; b) l'applicazione della disciplina in materia di raccolta del tartufo di cui all'articolo 9, comma 1, lettera b), della legge regionale 24/2006; c) la concessione di contributi per promuovere la conoscenza, la diffusione e la valorizzazione dei sistemi razionali di coltivazione e conservazione di cui all'articolo 9, comma 2, lettera a), della legge regionale 24/2006; d) la concessione di contributi ai consorzi forestali di cui all'articolo 12, comma 2, lettera d), della legge regionale 24/2006; e) gli interventi straordinari per incrementare la produzione legnosa di cui all'articolo 12, comma 2, lettera e), della legge regionale 24/2006; f) il concorso nelle spese dei produttori biologici di cui all'articolo 12, comma 2, lettera f), della legge regionale 24/2006; g) la concessione dei contributi per l'alimentazione biologica, tipica e tradizionale nelle mense pubbliche di cui all'articolo 12, comma 2, lettera g), della legge regionale 24/2006; h) la concessione dei contributi per iniziative di educazione alimentare di cui all'articolo 12, comma 2, lettera h), della legge regionale 24/2006; i) la concessione dei contributi agli operatori agrituristici di cui all'articolo 12, comma 2, lettera j), della legge regionale 24/2006; j) la concessione dei finanziamenti per lo sviluppo dell'apicoltura di cui agli articoli 13, 14 e 15 della legge regionale 18 marzo 2010, n. 6 (Norme regionali per la disciplina e la promozione dell'apicoltura); le funzioni contributive concernenti le "Strade del vino" di cui alla legge regionale 22 novembre 2000, n. 21 (Disciplina per il contrassegno dei prodotti agricoli del Friuli-Venezia Giulia non modificati geneticamente, per la promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali e per la realizzazione delle <<Strade del vino>>).

<sup>22</sup> Funzioni in materia di ambiente indicate nella tabella allegato B di cui all'art. 32 della L.R. 26/2014:

a) la concessione dei contributi ai Comuni per la gestione dei parchi comunali e intercomunali di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), della legge regionale 24/2006; b) la concessione degli incentivi ai conduttori dei fondi nei biotopi di cui all'articolo 9, comma 2, lettera d), della legge regionale 24/2006; c) gli interventi a favore della Riserva naturale marina di Miramare di cui all'articolo 10, comma 1, della legge regionale 24/2006; d) la concessione dei contributi per lo smaltimento dell'amianto di cui all'articolo 16 della legge regionale 24/2006; e) la concessione dei contributi per la realizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui all'articolo 17 della legge regionale 24/2006; f) le attività in materia di autorizzazione alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti di cui all'articolo 18 della legge regionale 24/2006; g) l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti dei Comuni in caso di inerzia nella predisposizione e nell'attuazione dei piani di azione comunali di cui all'articolo 19, comma 1, lettera d), della legge regionale 24/2006; h) le funzioni amministrative relative alla concessione dei contributi in materia di risparmio energetico di cui all'articolo 20 della legge regionale 24/2006; i) il coordinamento dei piani di azione comunale nel caso di mancato raggiungimento del concerto fra i Comuni interessati di cui all'articolo 3, comma 2 bis, della legge regionale 16/2007; j) le funzioni in materia di parchi e ambiti di tutela ambientale di cui all'articolo 54 della legge regionale 10/1988; k) la concessione dei contributi finalizzati all'acquisto di automezzi speciali, contenitori stradali e altre attrezzature nonché alla sensibilizzazione in materia di rifiuti della popolazione di cui all'articolo 32 della legge regionale 30/1987; l) le funzioni di accertamento, di riscossione e di rimborso del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, nonché le funzioni sanzionatorie e di contenzioso amministrativo di cui all'articolo 3 della legge regionale 24 gennaio 1997, n. 5 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ed integrazione alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30, in materia di smaltimento di rifiuti solidi); m) la concessione dei contributi ai Comuni nei quali la raccolta differenziata dei rifiuti urbani superi la percentuale, determinata dalla Giunta regionale, dei rifiuti urbani complessivamente raccolti, di cui all'articolo 3, comma 34, della legge regionale 28 dicembre 2007, n. 30 (Legge strumentale 2008).



dipendenti a tempo indeterminato e stabilizzato alla data del 31.12.2017

struttura regionale di assegnazione	categoria	numero dipendenti assegnati	di cui in posizione di staff	provincia di provenienza				profilo professionale
				GO	PN	TS	UD	
DirGenerale	A							
DirGenerale	B	2	2			2		coll.amm.
DirGenerale	C	11	6		1	2	8	1 assist.tecnico, 10 assist.amm.
DirGenerale	D	16	6		1	8	7	10 spec.tecnico, 6 spec.amm.
DirGenerale	Dirigente							
totale DirGenerale		29	14	0	2	12	15	
UffGabinetto	A							
UffGabinetto	B	1	1		1			coll.tecnico
UffGabinetto	C							
UffGabinetto	D							
UffGabinetto	Dirigente							
totale UffGabinetto		1	1	0	1	0	0	
UffStampa	A							
UffStampa	B							
UffStampa	C	1				1		assist.amm.ec.
UffStampa	D							
UffStampa	Dirigente							
totale UffStampa		1	0	0	0	1	0	
Avvocatura	A							
Avvocatura	B	2	2			2		coll.amm.
Avvocatura	C	1	1			1		assist.amm.ec.
Avvocatura	D	1	1	1				spec.amm.econ.
Avvocatura	Dirigente							
totale Avvocatura		4	4	1	0	3	0	
ProtCivile	A							
ProtCivile	B	2	2				2	1 coll.tecnico, 1 coll.amm.
ProtCivile	C	1		1				assist.tecnico
ProtCivile	D	1				1		spec.tecnico
ProtCivile	Dirigente							
totale ProtCivile		4	2	1	0	1	2	
DC Finanze	A							
DC Finanze	B	2		1	1			coll.amm.
DC Finanze	C	8	1	1	5	1	1	3 assist.tecnico, 5 assist.amm.
DC Finanze	D	12	7	2	2	8		3 spec.tecnico, 9 spec.amm.
DC Finanze	Dirigente	1		1				
totale DC Finanze		23	8	5	8	9	1	
DC AutLocali	A	5	5	2	2	1		operatore
DC AutLocali	B	14	13	2	5	2	5	3 coll.tecnico,5 coll.amm.,6 coll.rimessa
DC AutLocali	C	7	4	1	2	2	2	assist.amm.ec.
DC AutLocali	D	5	1	2		2	1	spec.amm.econ.
DC AutLocali	Dirigente	1				1		
totale DC AutLocali		32	23	7	9	8	8	
DC Cultura	A							
DC Cultura	B	3				1	2	coll.amm.
DC Cultura	C	20	1	6	2	4	8	2 assist.tecnico, 18 assist.amm.
DC Cultura	D	20		8	4	4	4	2 spec.tecnico, 18 spec.amm.
DC Cultura	Dirigente	1		1				
totale DC Cultura		44	1	15	6	9	14	
DC Ambiente	A							
DC Ambiente	B	14	1			2	12	3 coll.tecnico, 11 coll.amm.
DC Ambiente	C	22	1	4	7	1	10	8 assist.tecnico, 28 assist.amm.
DC Ambiente	D	55	3	9	14	9	23	36 spec.tecnico, 19 spec.amm.
DC Ambiente	Dirigente	3		1		1	1	
totale DC Ambiente		94	5	14	21	13	46	
DC Infrastrutture	A	2			1	1		operatore
DC Infrastrutture	B	123	8	11	29	15	68	90 coll.tecnico, 33 coll.amm.
DC Infrastrutture	C	133	8	15	39	26	53	56 assist.tecnico, 77 coll.amm.
DC Infrastrutture	D	92	2	12	29	14	37	69 spec.tecnico, 23 spec.amm.
DC Infrastrutture	Dirigente	4	1	1	1		2	
totale DC Infrastrutture		354	19	39	99	56	160	
DC AttProduttive	A							
DC AttProduttive	B	2	2			1	1	coll.amm.



struttura regionale di assegnazione	categoria	numero dipendenti assegnati	di cui in posizione di staff	provincia di provenienza				profilo professionale
				GO	PN	TS	UD	
DC AttProduttive	C	9	4	1	3	2	3	assist.amm.ec.
DC AttProduttive	D	6			1	2	3	1 spec.tecnico, 5 spec.amm.
DC AttProduttive	Dirigente							
totale DC AttProduttive		17	6	1	4	5	7	
DC RisAgricole	A							
DC RisAgricole	B	5	2	1		1	3	2 coll.tecnico, 3 coll.amm.
DC RisAgricole	C	17	1	2	8	1	6	7 assist.tecnico, 10 assist.amm.
DC RisAgricole	D	12	4	3	3	1	5	4 spec.tecnico, 8 spec.amm.
DC RisAgricole	Dirigente	3	1		2		1	
DC RisAgricole	PL	58		5	17	5	31	
totale DC RisAgricole		95	8	11	30	8	46	
DC Lavoro	A	2		1	1			operatore
DC Lavoro	B	17	2	7	2		8	2 coll.tecnico, 15 coll.amm.
DC Lavoro	C	78	6	12	23	19	24	assist.amm.ec.
DC Lavoro	D	127	1	18	36	14	59	1 spec.tecnico, 126 spec.amm.
DC Lavoro	Dirigente	2				1	1	
DC Lavoro determinato	C	5		5				
DC Lavoro determinato	D	52		4	17	11	20	
totale DC Lavoro		283	9	47	79	45	112	
DC Salute	A	1				1		operatore
DC Salute	B	1				1		coll.amm.
DC Salute	C	1	1				1	assist.amm.ec.
DC Salute	D	6	2	1		4	1	3 spec.tecnico, 3 spec.amm.
DC Salute	Dirigente							
totale DC Salute		9	3	1	0	6	2	
ConsRegionale	A							
ConsRegionale	B							
ConsRegionale	C	2	2			2		ass.amm.ec.
ConsRegionale	D	2	2	1		1		spec.amm.econ.
ConsRegionale	Dirigente							
totale ConsRegionale		4	4	1	0	3	0	
ARDISS	A	1	1			1		operatore
ARDISS	B							
ARDISS	C							
ARDISS	D							
ARDISS	Dirigente							
totale ARDISS		1	1	0	0	1	0	
ERPAC	A	1		1				operatore
ERPAC	B	9		6	3			coll.tecnico
ERPAC	C	8		8				1 assist.tecnico, 7 assist.amm.
ERPAC	D	10	1	8		2		spec.amm.econ.
ERPAC	Dirigente							
totale ERPAC		28	1	23	3	2	0	
ERSA	A							
ERSA	B	1					1	coll.amm.ec.
ERSA	C	4	2	3	1			1 assist.tecnico, 3 assist.amm.
ERSA	D	4		1	2		1	3 spec.tecnico, 1 spec.amm.
ERSA	Dirigente	1					1	
totale ERSA		10	2	4	3	0	3	
ETP	A							
ETP	B							
ETP	C	1	1		1			assist.amm.ec.
ETP	D							
ETP	Dirigente							
totale ETP		1	1	0	1	0	0	

**TOTALE COMPLESSIVO** **1034**

di cui 112 personale di staff

Categoria A	12
Categoria B	198
Categoria C	329
Categoria D	421
Dirigenti	16
PL	58

di cui a tempo determinato 5  
di cui a tempo determinato 52

La situazione sopra rappresentata afferente il trasferimento del personale provinciale viene ora riferita alle risultanze complessive del personale regionale che nel periodo 2012- 2018 ha registrato nel numero complessivo dei dipendenti i seguenti valori.

#### **Evoluzione del numero dei dipendenti regionali dal 2012 al 2018**

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>2.770</b>	<b>2.791</b>	<b>2.771</b>	<b>2.973</b>	<b>3.566</b>	<b>3.766</b>	<b>3.654</b>

Le risultanze, che tengono conto di tutti i fenomeni integrativi e diminutivi del numero dei dipendenti regionali, evidenziano, a mezzo della differenza tra il dato del 2017, in cui può considerarsi stabilizzato il trasferimento dei dipendenti ex provinciali, e il dato del 2014, relativo al periodo antecedente all'avvio dei trasferimenti (+ 1005 unità), come l'incremento del numero dei dipendenti regionali sia pressoché interamente riconducibile al trasferimento del personale provinciale (al 31.12.2017 , 977 unità).

Per quanto riguarda le dinamiche della spesa del personale dipendente dal suddetto trasferimento, la tabella sotto riportata espone la spesa complessiva maturata nell'esercizio 2017 con riferimento al numero totale dei dipendenti a tempo indeterminato trasferiti dalla Province alla Regione alle varie decorrenze. Tanto la risultanza totale del numero dei dipendenti trasferiti quanto la spesa complessiva dell'esercizio 2017, desunta dal conto annuale 2017, comprensiva di competenze fisse, accessorie e oneri riflessi, sono ripartite con riferimento a ciascuna Provincia di provenienza e alle varie date di decorrenza del trasferimento del personale.

Decorrenza	Provincia	Funzioni/Staff	unità dipendenti trasferiti alle varie decorrenze	unità dipendenti cessati prima del 31/12/2017	unità dipendenti al 31/12/2017	COSTO complessivo di conto annuale anno 2017
01/07/2015	TRIESTE	FUNZIONI	26	5	21	961.635,56
	GORIZIA	FUNZIONI	31	2	29	1.292.740,59
	UDINE	FUNZIONI	82	8	74	3.390.464,70
	PORDENONE	FUNZIONI	55	11	44	2.210.291,77
<b>Totale</b>			<b>194</b>	<b>26</b>	<b>168</b>	<b>7.855.132,62</b>
01/06/2016	TRIESTE	FUNZIONI	8	-	8	338.945,66
	GORIZIA	FUNZIONI	10	1	9	415.502,15
	UDINE	FUNZIONI	38	1	37	1.646.513,19
	PORDENONE	FUNZIONI	31	1	30	1.301.886,72
<b>Totale</b>			<b>87</b>	<b>3</b>	<b>84</b>	<b>3.702.847,72</b>
01/07/2016	TRIESTE	FUNZIONI	80	5	75	3.168.377,34
	GORIZIA	FUNZIONI	72	1	71	3.141.204,68
	UDINE	FUNZIONI	175	8	167	6.950.553,68
	PORDENONE	FUNZIONI	115	6	109	4.686.577,69
<b>Totale</b>			<b>442</b>	<b>20</b>	<b>422</b>	<b>17.946.713,39</b>
01/08/2016	GORIZIA	FUNZIONI	1	-	1	37.399,89
	UDINE	FUNZIONI	4	1	3	97.280,34
	PORDENONE	FUNZIONI	4	1	3	145.319,22
<b>Totale</b>			<b>9</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>279.999,45</b>
12/08/2016	TRIESTE	FUNZIONI	3	-	3	106.270,15
<b>Totale</b>			<b>3</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>106.270,15</b>
01/10/2016	GORIZIA	FUNZIONI	1	-	1	42.960,81
	UDINE	FUNZIONI	1	-	1	121.223,74
<b>Totale</b>			<b>2</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>164.184,55</b>
01/01/2017	TRIESTE	FUNZIONI	18	-	18	847.674,75
	GORIZIA	FUNZIONI	31	-	31	1.403.991,60
	UDINE	FUNZIONI	45	-	45	1.844.543,24
	PORDENONE	FUNZIONI	18	1	17	717.240,98
<b>Totale</b>			<b>112</b>	<b>1</b>	<b>111</b>	<b>4.813.450,57</b>
15/03/2017	GORIZIA	STAFF	1	-	1	29.398,51
	UDINE	STAFF	2	-	2	71.151,33
	PORDENONE	STAFF	2	-	2	66.226,98
<b>Totale</b>			<b>5</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>166.776,82</b>
01/04/2017	TRIESTE	FUNZIONI	3	1	2	89.183,84
		STAFF	11	1	10	319.677,25
	GORIZIA	STAFF	1	-	1	30.978,72
	UDINE	FUNZIONI	10	-	10	310.070,13
	PORDENONE	FUNZIONI	1	-	1	33.848,91
<b>Totale</b>			<b>27</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>811.645,55</b>
01/05/2017	TRIESTE	STAFF	5	-	5	118.301,24
	GORIZIA	STAFF	2	-	2	37.880,11
	UDINE	STAFF	4	-	4	98.141,80
	PORDENONE	STAFF	10	-	10	226.421,13
<b>Totale</b>			<b>21</b>	<b>-</b>	<b>21</b>	<b>480.744,28</b>
16/05/2017	UDINE	STAFF	27	2	25	555.875,12
<b>Totale</b>			<b>27</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>555.875,12</b>
01/06/2017	TRIESTE	STAFF	2	-	2	44.203,38
<b>Totale</b>			<b>2</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>44.203,38</b>
01/07/2017	PORDENONE	FUNZIONI	2	-	2	42.479,52
<b>Totale</b>			<b>2</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>42.479,52</b>
01/09/2017	PORDENONE	STAFF	1	-	1	39.752,39
<b>Totale</b>			<b>1</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>39.752,39</b>
01/10/2017	TRIESTE	STAFF	15	-	15	135.119,35
	GORIZIA	STAFF	11	-	11	117.274,67
	UDINE	STAFF	5	-	5	37.631,75
	PORDENONE	STAFF	9	-	9	78.593,42
<b>Totale</b>			<b>40</b>	<b>-</b>	<b>40</b>	<b>368.619,19</b>
19/12/2017	UDINE	STAFF	3	-	3	-
<b>Totale</b>			<b>3</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>-</b>
<b>Totale complessivo</b>			<b>977</b>	<b>56</b>	<b>921</b>	<b>37.378.694,70</b>

Fonte: Regione autonoma Friuli Venezia Giulia-Direzione Centrale Funzione Pubblica e Semplificazione. Dipendenti ex provinciali con contratto a tempo indeterminato immessi nel ruolo del personale regionale

La tabella evidenzia come la spesa del personale ex provinciale dell'esercizio 2017 ammontasse a € 37.378,494,70, relativi alle 977 unità di lavoro in servizio alla data del 31.12.2017.

Nell'ambito del referto "Soggetti, forme e relazioni organizzative della Regione Friuli Venezia Giulia nell'ottica della finanza pubblica" che costituisce la seconda parte del presente "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale" le suddette risultanze della transizione nel ruolo regionale del personale ex provinciale sono integrate con le risultanze del trasferimento delle funzioni provinciali ai vari uffici regionali.



## 6. STRUTTURA E OPERATIVITÀ (PERSONALE E FUNZIONI) DELLE UTI AL 30 GIUGNO 2019.

Alla luce della situazione sopra descritta e del rapido succedersi degli eventi innovativi, la Sezione ha operato una rilevazione dello stato di operatività delle UTI con riferimento a due aspetti fondamentali sotto il profilo organizzativo e degli assetti istituzionali, quali la consistenza del personale e l'esercizio delle funzioni comunali. Nonostante il riferimento temporale della rilevazione alla data del 30 giugno 2019, alcune acquisizioni istruttorie potrebbero già essere superate dal rapido succedersi di eventi modificativi.

Le richieste istruttorie di data 1 agosto 2019 della Sezione miravano a rilevare la situazione esistente presso ciascuna UTI alla data del 30 giugno 2019 a mezzo dell'acquisizione dei seguenti dati:

### 1. PERSONALE IN SERVIZIO:

- numero e qualifica del personale alle dirette dipendenze dell'UTI, di cui numero e qualifica del personale assunto dall'UTI
- numero e qualifica del personale di altri Enti che presta servizio presso l'UTI
- caratteristica del rapporto di lavoro (dipendente, comandato, messo a disposizione, somministrato, ecc.) da parte dell'UTI
- previsione di nuove assunzioni da parte dell'UTI (numero e qualifica)

### 2. FUNZIONI DELL'UTI:

- originariamente spettanti (ed eventualmente, se modificatesi nel tempo)
- attualmente spettanti
- attualmente esercitate.

### 3. INFORMAZIONI AGGIUNTIVE riguardanti l'UTI di cui si riteneva opportuna la segnalazione.

Le risposte pervenute<sup>23</sup> sono in generale risultate sufficientemente complete e coerenti con le domande istruttorie, anche se non sono mancate alcune non conformità, specie in ordine all'indicazione delle funzioni spettanti ed esercitate. Diversificate sono risultate poi le

---

<sup>23</sup> Entro il termine del 2 settembre 2019, assegnato per la trasmissione dei dati e delle informazioni richieste, sono pervenute risposte da parte di 16 UTI, mentre l'UTI Valli e Dolomiti Friulane ha evaso la richiesta in data 10 settembre e l'UTI Livenza Consiglio Cavallo ha fatto pervenire i dati solo il 13 settembre, dopo alcuni solleciti nelle vie brevi.

informazioni aggiuntive: alcuni Enti le hanno riferite esclusivamente alle problematiche del personale, altri hanno più in generale commentato le novità introdotte dalla l.r. 31/2018 in relazione alla pregressa programmazione dell'UTI, basata sui principi e le finalità stabilite della l.r. 26/2014.

Gli esiti del censimento della Sezione sono riportati nelle tre tabelle che seguono, la prima delle quali si riferisce alla consistenza del personale mentre la seconda e la terza attengono alle funzioni spettanti ed esercitate. Per tutte il riferimento temporale è alla data del 30 giugno 2019. Seguono alcune ulteriori tabelle che recano informazioni complementari (numero delle unità di personale assunto direttamente dalle UTI, problematiche effettive e teoriche connesse alla innovazione del regime riguardante le UTI e sintetiche evidenziazioni operate dalla Sezione).

## 6.1 Il personale operante presso le UTI al 30 giugno 2019.

TABELLA DEL PERSONALE

	Obb	Tot. dip.	di cui DIRETTA DIPENDENZA								di cui DIPENDENZA DA ALTRI ENTI								Previsione di nuove assunzioni								Dot. prev	
			A	B	C	D	PLA	PLB	PLC	PLD	A	B	C	D	PLA	PLB	PLC	PLD	A	B	C	D	PLA	PLB	PLC	PLD		
1		60		6	20	31						1	2								1	6	3					68
2	x	22		4	11	5	2															4		1				25
3	x	83		4	34	24	17	1	1			1	1									2		1				77
4		2			2																							
5	x	24		3	10	2					1	5	3									1						26
6	x	13			3	9							1									1	1					19
7	x	115	1	30	23	59	2															1	4					114
8		32	1	2	10	4	3					7	5									2	1	2				32
9	x	35		6	9	19							1									2	3					36
10	x	14			3	1					1	3	6															8
11		28		1	4	2		1			1	7	2	10									2					
12	x	65		4	16	9	25	5	1		2	3										4		1				74
13	x	46		2	11	11					2	13	7									1	2	3				29
14		4			2	1						1											1	2				5
15		16			4	3						4	5										1					8
16		42		11	6	25																						
17	x	8		1	3	4																						13
18	x	65		8	15	23	13	1				2	3										4	2	2			82
		674	2	82	186	232	62	7	3	0	0	8	48	34	10	0	0	0	0	0	0	2	31	21	7	0	0	616

Il personale operante presso le UTI alla data del 30 giugno 2019 era composto da 674 unità di cui 574 direttamente (cioè con un rapporto lavorativo di cui è parte contrattuale l'UTI) dipendenti dalle UTI stesse e 100 unità dipendenti da altri Enti a vario titolo. Dei 574 dipendenti delle UTI, 72 appartenevano al ruolo della polizia locale, in assoluta prevalenza (62 unità) inquadrati in fascia A. La categoria ove si ritrovava l'ampia maggioranza del restante personale direttamente dipendente dall'UTI era la categoria D (232 unità) seguita dalla categoria C (186 unità).

A livello di singola UTI il maggior numero di unità di personale si rinveniva nell'UTI Friuli Centrale, presso cui prestavano servizio 115 unità lavorative (tutte direttamente dipendenti), di cui 2 unità appartenenti al ruolo della polizia locale. Le UTI con un ampio numero di personale dipendente (più di 50 unità) erano nell'ordine l'UTI della Carnia (83 dipendenti, di cui 81 direttamente dipendenti dall'UTI), l'UTI Natisone e l'UTI Valli e Dolomiti Friulane, entrambe con 65 dipendenti di cui (per entrambe) 5 dipendenti (a vario titolo) con rapporto di lavoro incardinato presso altri Enti, con la significativa differenza

che, nella prima, 30 dipendenti appartenevano al ruolo della polizia locale, mentre nella seconda (Valli e Dolomiti Friulane) rientravano in questo ruolo 14 unità. Superava la suddetta soglia di rilevanza di 50 dipendenti anche l'UTI Agro Aquileiese (60 unità, di cui 3 non direttamente dipendenti) che peraltro non disponeva di personale iscritto nel ruolo della polizia locale.

Con riferimento a questo ruolo, cui si deve ritenere sotteso l'esercizio da parte dell'UTI della corrispondente funzione, si può osservare che unità in esso rientranti si rinvenivano, con entità numeriche assai differenziate, solo presso le già ricordate UTI Friuli Centrale (2) Carnia (19), Natisone (31), Valli e Dolomiti Friulane (14), nonché presso l'UTI Canal del Ferro-Val Canale (2), l'UTI Gemonese (3), l'UTI Medio Friuli (11 di cui 10 relative a personale non direttamente dipendente) e così complessivamente presso 7 delle 18 UTI.

Esaminando il fenomeno dal basso, e cioè prendendo in considerazione le UTI con il minor numero di personale dipendente, vengono immediatamente in rilievo l'UTI Carso con 2 soli dipendenti di categoria C, l'UTI Riviera Bassa Friulana con 4 unità, di cui una non dipendente dall'UTI, l'UTI Torre con 8 dipendenti. Le rimanenti 9 UTI avevano un numero di unità lavorative compreso tra 13 (Collio Isonzo) e 46 (Noncello), la quale ultima presentava però la caratteristica che 22 unità non erano direttamente dipendenti dall'UTI. Nel quadro testé descritto rientrano anche i dipendenti assunti direttamente dall'UTI che incrementano le già rilevate diversità tra le Unioni. Il personale neo assunto dalle UTI è numericamente indicato nella tabella che segue e che evidenzia anche il numero delle unità assunte a tempo determinato. Le assunzioni a tempo indeterminato possono essere a tempo pieno o a tempo parziale.



Personale assunto direttamente dalle UTI	
Agro Aquileiese	5
Canal del Ferro-Val Canale	4
Carnia	15/5
Carso Isonzo Adriatico	0
Collinare	non comunicato
Collio Alto Isonzo	6
Friuli Centrale	25
Gemonese	6
Giuliana	35
Livenza Cansiglio Cavallo	4
Mediofriuli	8
Natisone	1
Noncello	3
Riviera Bassa Friulana	3/1
Sile e Meduna	7
Tagliamento	11/3
Torre	7
Valli e Dolomiti Friulane	48/13
Totale	188 di cui 22 a tempo determinato

Dai dati sopra esposti si deduce che, dei 574 dipendenti delle UTI al 30 giugno 2019, 188 (corrispondenti a circa il 33%) sono stati assunti dalle UTI per lo svolgimento delle funzioni originariamente a loro intestate.

Queste risultanze generali e quelle particolari relative alle singole UTI riferite alla data del 30 giugno 2019 dovrebbero essere intese in relazione alla dimensione di ognuna di esse



(numero dei Comuni aderenti, dimensione e collocazione geografica) e in relazione alle funzioni da esse esercitate. Scontano però lo stato di incertezza cui sopra si è fatto riferimento e il rapido succedersi degli eventi. Scontano anche il diverso regime transitorio che le interessa, in quanto, come già ricordato, l'art. 2 della l.r.31/2018 prevede che non possano essere immediatamente sciolte le Unioni che esercitavano funzioni di area vasta o corrispondenti a quelle delle pregresse Comunità montane, le quali debbono continuare ad essere esercitate, fino al loro trasferimento ad altro Ente. Si tratta complessivamente di 11 UTI, individuate nella prima colonna della prima tabella.

Le risultanze del controllo della Sezione attestano comunque che i programmi delle UTI prevedevano assunzioni di nuovo personale per 61 unità, di cui 10 per l'UTI Agro Aquileiese e 8 per l'UTI Valli e Dolomiti Friulane. Solo 4 UTI non avevano in previsione l'incremento numerico dei propri organici (Carso, Livenza Consiglio Cavallo, Tagliamento e Torre).

## **6.2 Le funzioni spettanti ed esercitate dalle UTI al 30 giugno 2019.**

L'analisi delle risultanze emergenti dalle tabelle deve tenere preliminarmente conto da un lato della disciplina che riguardava originariamente l'attribuzione delle competenze alle UTI e dall'altro della disciplina innovatrice introdotta dalla l.r. 31/2018.

Sotto il primo profilo (A) giova premettere che la l.r. 26/2014 prevedeva:

- che l'UTI esercitasse in forma associata funzioni comunali (previste anche con riferimento alla decorrenza del loro esercizio dall'art. 26),
- che costituisse soggetto di cui i Comuni si avvalsero per esercitare in forma associata determinate funzioni e attività (previste anche con riferimento alla decorrenza del loro esercizio dall'art. 27),
- che potessero essere delegatarie da parte dei Comuni di determinate funzioni e servizi (ulteriori rispetto a quelli previsti dagli articoli 26 e 27, così come disposto dall'art. 28),
- che esercitassero le funzioni già attribuite alle Comunità montane, a eccezione di quelle previste dall'art. 36, comma 3 (funzioni delle Comunità montane in cui succede la Regione),

- che esercitassero in forma associata funzioni provinciali trasferite ai Comuni a seguito dello scioglimento delle Province (art. 32),

- che esercitassero in forma associata le funzioni regionali, da individuarsi con legge regionale, da trasferire o delegare ai Comuni (art. 33). Il discrimine tra le varie fattispecie era dato dalla titolarità della funzione che apparteneva alle UTI solo nelle fattispecie previste dall'art. 26.

Tra i servizi per i quali era previsto l'avvalimento dell'UTI da parte dei Comuni c'era quello afferente i servizi finanziari e contabili e i servizi tributari, ivi compresa la riscossione dei tributi (art. 27, comma 1, lettera b).

A questo proposito, un segno molto evidente delle difficoltà operative di attuazione della l.r. 26/2014 si rinviene nella forma organizzativa che, specie con riferimento ai servizi contabili, si è di fatto affiancata alle due previste dalla legge e cioè nell'avvalimento da parte dell'UTI di un ufficio/servizio di un Comune aderente alla stessa (normalmente il Comune capoluogo o capofila). Nello stesso senso depone il ricorso allo strumento della convenzione prevista dalla l.r. 1/2006 per la definizione di determinati assetti organizzativi da parte dei Comuni aderenti all'UTI.

Sotto il secondo profilo (B) è necessario considerare quanto già ricordato in ordine all'art. 2 della l.r. 31/2018, il quale prevede che, nelle more della piena attuazione del processo di riordino delle autonomie locali, fino alla costituzione e all'avvio di Enti di area vasta e fino al trasferimento delle funzioni ad altro Ente, non possano essere sciolte:

**a)** le Unioni che esercitano le funzioni di cui all'allegato C della legge e quelle di cui all'articolo 4 della legge regionale 9 dicembre 2016, n. 20 (Soppressione delle Province del Friuli Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali 11/1988, 18/2005, 7/2008, 9/2009, 5/2012, 26/2014, 13/2015, 18/2015 e 10/2016), (funzioni provinciali trasferite ai Comuni) che continuano a essere esercitate con le modalità di cui all'articolo 35, comma 4 ter;

**b)** le Unioni che esercitano le funzioni sovracomunali e di area vasta già esercitate dalle soppresse Comunità montane.

Gli esiti del controllo eseguito dalla Sezione e riportati nelle tabelle, alimentate esclusivamente dai dati trasmessi dalle UTI, vanno pertanto intesi alla luce di quanto sopra precisato sub A e sub B.

L'attuale regime introdotto dalla l.r. 31/2018 stabilisce che le UTI ordinariamente esercitino:



- le funzioni comunali secondo le previsioni del proprio Statuto);
- le funzioni già attribuite alle Comunità montane, a eccezione di quelle previste dall'articolo 36, comma 3 (funzioni delle Comunità montane in cui è già succeduta la Regione);
- le funzioni provinciali di cui all'articolo 32.

A fronte delle suddette abrogazioni legislative e dell'affermazione del principio dell'adesione facoltativa all'UTI, il controllo eseguito della Sezione ha acquisito molte informazioni e dati che attestano l'esistenza di difficoltà e incertezze operative già durante la vigenza della l.r. 26/2014, caratterizzata da una serie di modificazioni che sono state apportate dal legislatore in rapida successione. Tali incertezze si sono radicate alla luce del disegno di legge che ha condotto alla promulgazione della legge regionale 28 dicembre 2018 n. 31, la quale ha profondamente modificato gli originari assetti organizzatori per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Le due tabelle che seguono espongono dati comunicati dalle UTI e "fotografano" la situazione esistente al 30 giugno 2019 relativamente alle funzioni spettanti e da loro esercitate a tale data. Si deve osservare che il quadro emergente dalla tabella può presentarsi non più attuale, perché, perlomeno da quanto riportato dagli organi di stampa locale, alcuni Comuni sono recentemente fuoriusciti dalle Unioni o hanno deliberato la retrocessione di alcune funzioni.

# Tabella FUNZIONI SPETTANTI

	FUNZIONI SPETTANTI																		
	LR	exCM	Inf	Segr	Pers	AttProd	PolLoc	Cont	ProtCiv	Cat	Trib	E.U.	Stat	Terr	IgAmb	OpPub	CUC	exProv	Soc
1			X		X					X	X	X	X				X		X
2					X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		
3			X			X	X		X	X	X	X	X	X					X
4	X																		
5	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	edil scol	X
6	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		x	X	edil scol	X
7						X	X											edil scol	X
8					X	X	X	X		X	X	X	X			X			x
9			X			X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
10			X	X	X	X		X		X		X		X			X		X
11	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X		X
12		X				X	X	X											
13			X		X	X	X		X	X	X	X	X	X					X
14					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X
15			X	X	X												X		
16	X								X	X		X	X	X			X		X
17	X				X	X	X												X
18		X	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X

LR	Come previste dalla LR
exCM	Derivanti dalle ex Com.Montane
Inf	Informatica
Segr	Segreteria/Protocollo
Pers	Personale
AttProd	Attività produttive/SUAP
PolLoc	Polizia Locale e amministrativa
Cont	Contabilità
ProtCiv	Protezione civile

Cat	Sportello catasto
Trib	Tributi
E.U.	Progetti a finanziamento europeo
Stat	Statistica
Terr	Pianificazione territoriale
IgAmb	Servizi pubblici, Igiene ambientale
OpPub	Opere pubbliche
CUC	Centrale unica di committenza
exProv	Derivanti dalla Province

Soc	Servizi sociali
-----	-----------------

6 3 8 3 12 14 12 9 10 13 10 13 10 11 5 6 10 2 14



Tabella FUNZIONI ESERCITATE

	FUNZIONI ESERCITATE																		
	LR	exCM	Inf	Segr	Pers	Attprod	PolLoc	Cont	ProtCiv	Cat	Trib	E.U.	Stat	Terr	IgAmb	OpPub	CUC	exProv	Soc
1			X		X					X	X	X	X				X		X
2				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X
3			X		X	X	X		X	X	X	X	X	X					
4						X				X									
5					X	X		X	X	X	X	X		X	X		X		
6		parz														X		edil scol	
7						X	X											edil scol	X
8					X	X	X	X		X	X	X	X			X			
9			X											X				X	X
10				X	X	X		X		X		X		X					
11			X	X	X	X	X	X			X	X		X					
12		X				X	X	X											
13			X		X	X					X	X						X	
14												X		X			X		X
15			X	X	X			X									X		
16									X	X		X	X	X			X		X
17			X		X	X				X					X	X			
18					X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X		X

LR	Come previste dalla LR
exCM	Derivanti dalle ex Com.Montane
Inf	Informatica
Segr	Segreteria/Protocollo
Pers	Personale
AttProd	Attività produttive/SUAP
PolLoc	Polizia Locale e amministrativa
Cont	Contabilità
ProtCiv	Protezione civile

Cat	Sportello catasto
Trib	Tributi
E.U.	Progetti a finanziamento europeo
Stat	Statistica
Terr	Pianificazione territoriale
IgAmb	Servizi pubblici, Igiene ambientale
OpPub	Opere pubbliche
CUC	Centrale unica di committenza
exProv	Derivanti dalle Province

Soc	Servizi sociali
-----	-----------------

La tabella relativa alle funzioni esercitate consente immediate evidenze. Si può osservare che le risultanze che emergono sono molto differenziate tra le UTI. La funzione che risulta più praticata (12 UTI) è quella che si riferisce alle attività produttive, comprendente anche lo sportello unico. Anche la funzione gestione del personale e quella afferente alla progettazione di attività fruente di finanziamenti europei sono esercitate dalla maggioranza delle UTI (11 Unioni). Per contro, le attività connesse alla realizzazione di opere pubbliche e alla prestazione di servizi pubblici risultano le meno praticate (rispettivamente da parte di quattro e di tre UTI). La funzione di Centrale Unica di Committenza risulta esperita da sette UTI. Un'attenzione particolare va riservata alla prestazione dei servizi sociali che risulta esercitata da sette UTI e di cui si dirà in prosieguo.

La tabella che segue riporta invece alcune informazioni che la Sezione ha ricavato dalle risposte fornite dalle UTI in esito alle richieste istruttorie o dalla disamina dei documenti



unici di programmazione del triennio 2019- 2021, laddove rinvenuti nel sito web dell'UTI. Si tratta di dati e informazioni, riportati parzialmente o per estratto, ma espressi in termini molto chiari (di cui la tabella opera una sintesi molto parziale) da dieci UTI, che paiono idonei a rappresentare aspetti positivi e negativi della loro attività ordinaria, anche se sembrano prevalere le difficoltà operative che esse hanno incontrato prima e dopo l'abrogazione delle norme di cui alla l.r 26/2014<sup>24</sup>.

<b>UTI</b> <b>Indicazioni e considerazioni sintetiche della Sezione sulle precisazioni dell'UTI</b>	<b>Stralci di precisazioni fornite da UTI in risposta alle richieste istruttorie della Sezione o estratte da DUP dell'UTI relativo al periodo 2019 - 2021</b>
<p><b>Agro Aquileiese</b></p> <p>DUP 2019-2021: scenari attesi e considerazioni</p> <p>Valorizzare i suggerimenti e tenere conto delle criticità emerse nel corso delle numerose consultazioni dei diversi contesti territoriali</p>	<p>Commentando il disegno di legge regionale che successivamente si sarebbe tradotto nella L.R.31/2018, il DUP 2019 - 2021 evidenzia in particolare che viene delineato un nuovo sistema istituzionale regionale con una Regione snella, flessibile e dinamica che interloquisce con gli Enti locali per la realizzazione di modelli di area vasta fondati su "principi di libera associazione, efficientamento dei servizi e salvaguardia delle specificità" senza utilizzare misure coercitive o penalizzanti.</p> <p>Su tale filo conduttore, il disegno di legge elimina sia l'obbligo per i Comuni di aderire all'Unione territoriale intercomunale di riferimento, come individuata nel Piano di riordino territoriale di cui all'allegato C bis alla legge regionale 26/2014, sia l'obbligo di esercitare tramite l'UTI di riferimento le funzioni comunali di cui all'articolo 26 della legge regionale 26/2014 e, in determinate circostanze, quelle di cui all'articolo 27 della medesima legge regionale.</p> <p>In esito alle modifiche alla legge regionale 26/2014 contenute nell'odierno DDL.R., le UTI divengono forme per l'esercizio associato facoltativo di funzioni comunali, nonché per l'esercizio temporaneo delle funzioni sovracomunali e provinciali, nelle more della costituzione di adeguati Enti di area vasta ai quali verranno trasferite anche numerose funzioni attualmente in capo alla Regione.</p> <p>La delimitazione geografica e le caratteristiche dei nuovi Enti di area vasta verranno delineate in successivi interventi normativi che dovranno tenere in debito conto i suggerimenti e le criticità emerse nel corso delle numerose consultazioni dei diversi contesti territoriali, in modo da poter dare progressiva e completa attuazione al programma di governo.</p> <p>A seguito della previsione della non obbligatorietà della partecipazione alle UTI in relazione alle funzioni comunali, il Capo II del DDL.R. disciplina le conseguenti modifiche alla normativa sul Servizio sociale dei Comuni (SSC), introducendo altresì una disciplina transitoria per garantire la continuità del funzionamento dei SSC, nonché la continuità e il livello delle prestazioni sociali offerte ai cittadini.</p> <p>Le nuove norme hanno l'obiettivo di coordinare le disposizioni relative alla gestione associata dei Servizi sociali dei Comuni di cui alla L.R.6/2006 in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali eliminando l'obbligatorietà della gestione per il tramite delle UTI e reintroducendo la modalità convenzionale. Dal punto di vista della governance le nuove</p>

<sup>24</sup> Il contenuto di queste informazioni è stato, a margine, sintetizzato dalla Sezione con lo scopo di individuare con immediatezza il contenuto e di richiamare l'attenzione, anche pro futuro, su alcune tematiche che paiono importanti. Deve essere precisato che analoghe informazioni e precisazioni sono desumibili anche dagli atti di altre UTI; sono state omesse perché sostanzialmente ripetitive di quelle riportate nella tabella.

<p>Applicazione del regime di cui alla l.r 6/2006</p> <p>Decisioni e scelte operate dall' UTI</p> <p>Il personale addetto alle funzioni ritrasferite ai comuni rientrerà nei ruoli comunali</p> <p>L'UTI fruisce della collaborazione e del supporto funzionale e logistico del Comune di Cervignano per la prestazione dei servizi generali</p>	<p>norme introducono l'Assemblea dei Sindaci del Servizio sociale dei Comuni, che come composizione e funzioni ricalca in buona sostanza quelle che la "versione storica" della L.R.6/2006 attribuiva all'Assemblea dei sindaci di ambito distrettuale, e la Conferenza regionale dei Servizi sociali dei Comuni, quale organismo di confronto permanente tra la Regione e i SSC con funzioni consultive e propositive in materia di sistema integrato.</p> <p>Con delibera n. 5 dell'11/4/2019 l'Assemblea dell'Unione ha deliberato le seguenti direttive:</p> <p>1) trasferimento ai Comuni delle seguenti funzioni :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• statistica;</li> <li>• catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute in capo allo Stato dalla normativa vigente;</li> <li>• attività connesse ai sistemi informativi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione strumentali all'esercizio delle funzioni e dei servizi attivati;</li> <li>• la programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi in relazione all'attività della centrale Unica di committenza regionale;</li> <li>• gestione del personale e coordinamento dell'organizzazione generale dell'amministrazione e dell'attività di controllo;</li> <li>• gestione dei servizi</li> </ul> <p>2) permane in capo all'Unione la materia relativa al Servizio sociale d'ambito.</p> <p>La vigente normativa prevede che il trasferimento delle funzioni ai Comuni avvenga tramite accordi. Alla data odierna la procedura non è ancora conclusa pertanto le funzioni sono ancora in capo all'Unione.</p> <p>Il trasferimento delle funzioni ai Comuni comporterà il conseguente trasferimento del personale assegnato alle funzioni oggetto del trasferimento ai comuni di provenienza.</p> <p>Nel caso specifico il personale interessato al trasferimento è quello che è stato trasferito dall'1/1/2017 unitamente alle funzioni relative ai servizi Tributarî e gestione del personale in quanto, relativamente alle altre funzioni, non c'è stato trasferimento di personale. Per il funzionamento dei servizi generali (intesi in via non esaustiva: protocollo, segreteria, ragioneria, servizi informatici, assistenza organi, provveditorato, servizi URP informativi e di accoglienza, supporto alle attività contabili e servizi informatici e, più in generale, quanto si renda necessario o comunque utile al nuovo Ente locale UTI) è in essere una convenzione con il Comune di Cervignano del Friuli che garantisce il supporto e la collaborazione alla UTI "Agro Aquileiese "per tutto quanto necessario al suo funzionamento. In particolare, mette a disposizione i locali per la sede legale e/o operativa nonché il personale e le attrezzature necessari o comunque utili per la gestione dei propri servizi, delle proprie competenze e delle proprie attività.</p>
<p><b>Collinare</b></p> <p>Scenari attesi e considerazioni</p>	<p>Il Piano dell'Unione 2019-2021 specifica "A seguito del voto e dell'insediamento della nuova amministrazione regionale è mutato l'approccio alle forme associative comunali e, in particolare, alle Unioni Territoriali Intercomunali. Il programma di mandato della nuova amministrazione regionale prevede la realizzazione di "...un nuovo sistema istituzionale regionale con una Regione snella, flessibile e dinamica che interloquisce con gli Enti locali per la realizzazione di modelli di area vasta fondati su principi di libera associazione, efficientamento dei servizi e salvaguardia delle specificità senza utilizzare misure coercitive o penalizzanti...". Il perseguimento di tale obiettivo ha comportato, ad oggi, l'eliminazione/modifica di tutte quelle norme che costituivano obblighi di</p>



<p>Onerosità del mantenimento dei servizi attivati</p>	<p>gestire funzioni secondo una particolare forma organizzativa (le Unioni Territoriali Intercomunali), la riduzione/eliminazione dei finanziamenti che “premiavano” le Unioni Territoriali Intercomunali e i Comuni ad esse aderenti, la restituzione ai singoli Comuni (tutti, sia quelli in UTI che quelli fuori UTI) della possibilità di scegliere quali forme di gestione delle proprie funzioni e servizi perseguire.</p>
<p>Possibile retrocessione ai Comuni dei servizi</p>	<p>Tali modifiche già ora rendono sicuramente meno incentivante per i Comuni aderenti il mantenere servizi attivati e che necessitano comunque di sforzi organizzativi notevoli; a maggior ragione non vi sono stimoli al conferimento di nuovi servizi/funzioni.”.</p>
<p>Importanza del territorio collinare e dell’operatività garantita dal Consorzio Comunità Collinare del Friuli</p>	<p>In detto documento si prevede, con riguardo ai servizi di seguito elencati, una possibile retrocessione ai Comuni aderenti: catasto, a eccezione delle funzioni mantenute in capo allo Stato dalla normativa vigente; pianificazione di protezione civile, elaborazione e presentazione di progetti a finanziamento europeo programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi in relazione all’attività della Centrale unica di committenza regionale organizzazione dei servizi pubblici di interesse economico generale ferme restando le discipline di settore, ivi comprese quelle relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. L’Unione ha adeguato il suo Statuto in relazione delle norme regionali che introducevano disposizioni modificative della L.R. 26/2014.</p>
<p>Iniziali difficoltà organizzative nell’esercizio delle funzioni dell’UTI</p>	<p>Si vuole qui, in particolare, sottolineare come all’interno dello Statuto si sia data particolare importanza al territorio collinare. Infatti, all’art. 1, laddove si riportano i Comuni che costituiscono l’Unione si auspica “...l’adesione alla stessa dei Comuni che fanno parte del Consorzio Comunità Collinare del Friuli.” Sino al 31.12.2016 l’Unione ha gestito le funzioni per conto dei Comuni inerenti le seguenti materie: a) catasto, a eccezione delle funzioni mantenute in capo allo Stato dalla normativa vigente; b) elaborazione e presentazione di progetti a finanziamento europeo; c) pianificazione di protezione civile; d) programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi in relazione all’attività della Centrale unica di committenza regionale.</p>
<p>Incertezze nell’attuazione della l.r. 26/2014 derivanti</p>	<p>Tutte materie per le quali non vi erano uffici né dipendenti dedicati e, nel corso del 2016, non sono stati adottati atti aventi riflessi esterni. Di fatto nel 2016 l’attività dell’Unione è stata quindi dedicata ad organizzare l’ordinato avvio dei servizi per il 2017. Con il 1° gennaio 2017 sono stati attivati i servizi inerenti le seguenti materie: a) gestione del personale e coordinamento dell’organizzazione generale dell’amministrazione e dell’attività di controllo; b) sistema locale dei servizi sociali (con il “periodo transitorio” previsto dalla medesima L.R. 26/2014); c) gestione dei servizi tributari d) servizi finanziari e contabili e controllo di gestione; e) procedure autorizzatorie in materia di energia f) organizzazione dei servizi pubblici di interesse economico generale ferme restando le discipline di settore, ivi comprese quelle relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Nel corso del 2017 (come anche nel corso del 2016) numerose norme regionali intervenivano a modificare la L.R. 26/2014 determinando una incertezza di prospettive che non rendevano agevole un investimento</p>

<p>dall'instabilità del quadro normativo di riferimento</p> <p>Gestione del servizio attività produttive e sportello unico a mezzo convenzione ex art. 21 L.R.1/2006</p> <p>Incidenza delle modifiche apportate dalla L.R.31/2018</p> <p>Decisioni assunte</p>	<p>organizzativo e di personale dei Comuni aderenti nei confronti dell'Unione.</p> <p>Nel 2018 sono stati attivati i servizi inerenti le seguenti materie:</p> <p>a) attività produttive, ivi compreso lo Sportello unico;</p> <p>b) programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale;</p> <p>c) statistica.</p> <p>Per quanto attiene al servizio inerente le attività produttive, ivi compreso lo Sportello unico la gestione è stata assicurata mediante convenzione ex art. 21 L.R.1/2006 con i Comuni appartenenti all'ambito collinare e con l'individuazione, quale ente capofila, del Comune di San Daniele del Friuli. Con riguardo alle funzioni inerenti le materie della programmazione e pianificazione territoriale di livello sopra comunale e della statistica si è disposto avvalersi per entrambe, nella prima fase di avvio coincidente con il presente esercizio finanziario, del personale, strutture ed attrezzature dei Comuni aderenti.</p> <p>Tali modifiche già ora rendono sicuramente meno incentivante per i Comuni aderenti il mantenere servizi attivati e che necessitano comunque di sforzi organizzativi notevoli; a maggior ragione non vi sono stimoli al conferimento di nuovi servizi/funzioni.</p> <p>Con deliberazione assembleare n. 47 dd. 11.12.2018 l'Assemblea, in considerazione di quanto sopra, ha infatti già retrocesso ai Comuni aderenti la gestione delle funzioni in materia di statistica e procedure autorizzatorie in materia di energia.</p> <p>Deve da ultimo evidenziarsi come la L.R.31/2018 la Regione ha, di fatto, estromesso l'Unione dalla gestione del servizio sociale dei Comuni ex L.R.6/2006 e ss.mm.ii. .</p>
<p><b>Collio Alto Isonzo</b></p> <p>La nuova disciplina per il servizio sociale comunale</p>	<p>Il Capo III della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 31 contiene gli adeguamenti conseguenti alla normativa sul Servizio sociale dei Comuni (SSC) e introduce altresì una disciplina transitoria per garantire la continuità del funzionamento dei SSC nonché la continuità e il livello delle prestazioni sociali offerte ai cittadini.</p> <p>In particolare viene reintrodotta la modalità convenzionale al fine della gestione associata del SSC, restituendo così ai Comuni la possibilità di scegliere l'ente che gestirà le funzioni in materia sociale. Inoltre la novella ridisegna il modello di governance introducendo due organismi: l'Assemblea dei Sindaci del Servizio sociale dei Comuni e la Conferenza regionale dei Servizi sociali dei Comuni.</p> <p>L'Assemblea dei Sindaci del Servizio sociale dei Comuni, per composizione e funzioni, ricalca in buona sostanza l'Assemblea dei sindaci di ambito distrettuale prevista quale organo di governo dei SSC dalla prima stesura della L.R.6/2006.</p> <p>L'Assemblea, la cui costituzione è promossa per iniziativa del Sindaco del Comune più popoloso di ciascun ambito territoriale di gestione associata, ha funzioni di indirizzo e di regolazione in materia di sistema integrato locale. In questa fase di avvio della riorganizzazione del sistema avrà il compito fondamentale di promuovere per il tramite del suo Presidente, la stipulazione della convenzione istitutiva del Servizio sociale dei Comuni che dovrà poi essere approvata a maggioranza assoluta dai Consigli comunali di tutti i Comuni facenti parte dell'ambito territoriale entro il mese di settembre 2019 e nell'ambito della quale dovrà essere individuato l'Ente gestore del SSC. Inoltre avrà il compito di dare i necessari indirizzi per l'anno 2019 all'Ente gestore che garantisce la gestione transitoria.</p> <p>Se, come detto, l'Assemblea dei Sindaci del Servizio sociale dei Comuni mutua in buona parte le funzioni della precedente Assemblea dei Sindaci</p>

<p>Abbandono dal 2019 del servizio sociale</p>	<p>di Ambito distrettuale, la Conferenza regionale dei Servizi sociali dei Comuni rappresenta invece una novità.</p> <p>Infatti l'articolo 19 della legge regionale 31/2018, in ossequio al principio della sussidiarietà verticale, introduce nella L.R.6/2006 l'articolo 20 bis che istituisce un organismo di confronto permanente tra la Regione e i SSC composto dall'Assessore regionale in materia di politiche sociali e dai Presidenti delle assemblee dei sindaci del SSC, con funzioni consultive e propositive in materia di sistema integrato.</p> <p>Si ricorda che dal 2019 il meccanismo di finanziamento delle Unioni viene modificato con la scomparsa della quota per la gestione del SSC, che viene versata direttamente ai Comuni i quali poi, contribuiranno direttamente al funzionamento del servizio attraverso quote stabilite dall'Assemblea dei Sindaci del Servizio Sociale dei Comuni.</p> <p>L'UTI Collio-Alto Isonzo pertanto con decorrenza 2019 non è più soggetto gestore dei servizi sociali, che sono ritornati in capo al Comune di Gorizia.</p>
<p><b>Friuli Centrale</b></p> <p>Genesi della gestione dei servizi sociali</p> <p>Adesione al SCC anche da parte di comuni non aderenti all'UTI</p> <p>Contenuti della mission di gestione del SSC</p>	<p>Il Servizio Sociale dei Comuni (s.s.c.) del già Ambito socio-assistenziale 4.5 Udinese, di cui all'art.17 della L.R. 6/2006, è stato istituito con decorrenza dal 1° gennaio 2008, per poi confluire nell'Unione Territoriale Intercomunale (U.T.I.) del Friuli Centrale con decorrenza dal 1° gennaio 2017, sulla base della Convenzione istitutiva del 22 novembre 2012, ai sensi della nuova legge regionale 26/2014.</p> <p>Il s.s.c. dell'UTI del Friuli Centrale si caratterizza, ai sensi della citata L.R. 26/2014, per l'estensione dello stesso Servizio a tutti Comuni facenti parte dell'Unione, pur non aderendovi formalmente, così come richiamato dall'art. 56-ter. Nello specifico i Comuni sono così individuati: Campoformido, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Pozzuolo del Friuli, Pradamano, Reana del Rojale, Tavagnacco, Tricesimo e Udine.</p> <p>Relativamente ai "nuovi" Comuni di Reana del Rojale e Tricesimo, di fatto i Servizi sono stati erogati dall'Ente gestore Comune di Tarcento, poiché facenti parte del già Ambito socio-assistenziale 4.2: tra i due enti gestori si è proceduto a regolare i relativi rapporti amministrativi-finanziari.</p> <p>I Comuni di Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato e Pavia di Udine pur non aderendo all'UTI hanno, ai sensi di legge, beneficiato del s.s.c. dell'UTI. La relazione illustra la situazione dei Comuni facenti parte dell'Ambito socio-assistenziale Udinese.</p> <p>Con la citata Convenzione prima e con l'UTI dopo i Comuni hanno deciso di approfittare dell'opportunità offerta dalla normativa regionale, per operare la razionalizzazione, la semplificazione e un'economia di scala, per la gestione dei servizi sociali. Infatti la "mission" del SSC può essere così riassunta:</p> <p>unicità dell'interlocutore pubblico e rafforzamento della rete dei servizi e delle prestazioni nelle sue diverse espressioni, con facilitazione del passaggio dell'utente da una risposta assistenziale all'altra, assicurandone l'appropriatezza e la continuità; realizzazione di un soggetto di dimensione idonea a garantire un adeguato ambito di azione quanto a volumi di bilancio e a risorse umane impiegate, con prospettiva di conseguimento, a regime, di maggiore economicità d'azione; tendenziale uniformità erogativa su area vasta delle attività e dei servizi conferiti; concentrazione dell'intera gestione del socio-assistenziale (con esclusione dei servizi residuali) in un unico soggetto, che si rapporti con il Distretto sanitario, conseguendo obiettivi di semplificazione e pariteticità di relazione.</p>
<p><b>Gemonese</b></p>	<p>Il 16 aprile 2016 si è costituita l'Unione denominata Unione Territoriale Intercomunale del Gemonese con la partecipazione dei Comuni di Artegna, Trasaghis, Bordano, Montenars e Venzone.</p>



<p>Si riporta uno stralcio del DUP 2019 2021 che descrive l'attività svolta dall'UTI. La struttura espositiva è comune a quella di altre UTI.</p>	<p>L'ambito territoriale dell'Unione coincide con quello dei Comuni che ne fanno parte.</p> <p>L'Unione Territoriale Intercomunale del Gemonese è un Ente Locale, dotato di personalità giuridica, avente natura di unione di Comuni, è istituito per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo sostenibile del territorio, dell'economia e del progresso sociale.</p> <p>L'Unione è entrata in attività in data 01/08/2016, mediante costituzione di diritto, ai sensi del dell'art.56-quater, comma 1 della L.R. 26/2014, tra i soli Comuni i cui consigli hanno approvato entro tale termine lo statuto della costituenda Unione e precisamente i Comuni di Artegna, Trasaghis e Venzone. A seguito della deliberazione n. 41 del 27.12.2016 anche i Comuni di Bordano e Montenars hanno aderito all'UTI del Gemonese con decorrenza 01.01.2017.</p> <p>L'Unione ha sede legale in Gemona del Friuli.</p> <p>L'Assemblea dei Sindaci, con delibera n. 3 del 30 maggio 2016, ha approvato lo Statuto dell'UTI individuando, tra l'altro, in fase di prima applicazione, le funzioni comunali da esercitare in forma associata tramite l'Unione con decorrenza 1° luglio 2016.</p> <p>A decorrere dal 1 agosto 2016, i Comuni partecipanti a tale data hanno trasferito all'UTI le funzioni che verranno in prosieguo riportate sub "Servizi erogati" e attualmente esercitate in forma associata:</p> <p>La L.R.31 del 28.12.2018 con l'art.24 ha abrogato gli articoli 26 (Funzioni comunali esercitate dall'Unione) e 27 (Funzioni comunali gestite avvalendosi dell'Unione) della L.R. 26/2014.</p> <p>Pertanto alla data odierna non è chiaro come sarà il futuro dell'Unione Territoriale del Gemonese.</p>
<p>Incertezze sulle attività di competenza dell'UTI a seguito della l.r. 31/2018, basata su principi diversi</p>	<p>Struttura organizzativa</p> <p>L'attività amministrativa dell'Unione si svolge nell'osservanza del principio di distinzione tra compiti politici di indirizzo e di controllo, riservati agli organi di governo dell'Unione, e compiti di gestione tecnica, amministrativa ed economico-finanziaria, riservati all'apparato gestionale. Le relazioni con i Comuni aderenti all'Unione avvengono attraverso le figure apicali delle Amministrazioni locali, i Sindaci, che sono al contempo organi di governo dell'Unione e dei Comuni.</p> <p>L'Assemblea dell'Unione, costituita dai Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione stessa, individua, principalmente attraverso il Piano dell'Unione, gli obiettivi prioritari da perseguire per lo sviluppo del territorio individuando tempistiche e modalità di realizzazione. Attua, quindi, l'attività di programmazione e pianificazione.</p> <p>Il Presidente dell'Unione ha il compito, invece, di vigilare sull'osservanza, da parte dei titolari di posizione organizzativa, degli indirizzi dell'Ufficio di Presidenza per la realizzazione dei programmi e il conseguimento degli scopi dell'Unione. Sovrintende e vigila sull'attività complessiva dell'Ente, promuovendo, ove occorra, indagini e verifiche. Assicura il collegamento ed il coordinamento dell'attività dell'Ufficio di Presidenza con quella il Titolare di posizione organizzativa responsabile delle aree amministrativa e tecnica.</p> <p>Per la posizione di Direttore dell'Unione, non si è ancora inteso inserire tale figura nella Pianta Organica, dato che detta figura, da Statuto dell'UTI, non è obbligatoria.</p> <p>In data 20 luglio 2016 è stata raggiunta l'intesa, ex art. 38 co. 5 della L.R.n. 26/2014 - sul Piano di Successione e Subentro della Comunità Montana del Gemonese, Canal del Ferro e Val Canale, e che, in tal piano è prevista l'assegnazione di n. 17 dipendenti della Comunità Montana alla UTI del</p>

<p>Raggiungimento già nel 2016 dell'intesa per il subentro nella Comunità montana</p>	<p>Gemonese, in data 22/11/2018 con Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 81 è stato approvato il piano annuale del fabbisogno personale e dotazione organica dell'UTI del Gemonese 2019/2021 costituita da n. 34 posti di cui 2 distaccati relativo uno all'Ufficio Personale e un istruttore tecnico dell'Agricoltura e Foreste.</p> <p>Si evidenzia la difficoltà a ricoprire i vuoti della Pianta Organica per le lungaggini delle procedure, per il fallimento della procedura della mobilità in entrata causa la non concessione dei nulla osta da parte degli Enti cedenti, per la scarsa disponibilità delle graduatorie. In tal senso, l'Ente ha stipulato apposita convenzione con la Regione Friuli Venezia Giulia, per essere supportato nello scorrimento delle graduatorie stesse.</p> <p>-Strutture operative L'UTI del Gemonese possiede la struttura operativa di Via Caneva a Gemona del Friuli. Si precisa che è stata rinviata a data da destinarsi, la gestione dei servizi e dell'edilizia scolastica dei Comuni aderenti all'UTI del Gemonese.</p> <p>Visto che l'Ente è di nuova costituzione ed è ancora in fase di organizzazione è stato predisposto durante il 2018 un inventario dettagliato sulle attrezzature in possesso dell'UTI del Gemonese.</p> <p>Si evidenzia, inoltre, che durante l'anno 2018 il patrimonio dell'Ente è stato oggetto di una valutazione a fronte della nuova normativa prevista dal D. Lgs. 118/2011.</p> <p>-Servizi erogati Secondo quanto previsto dalla legge regionale n. 26/2014, il quadro dei servizi va letto alla luce di quanto previsto dal capo I, titolo IV - Attribuzione di funzioni amministrative. Di seguito si dà atto, quindi, di come l'Unione ha dato attuazione alle norme in parola.</p> <p>Di seguito vengo descritti i servizi erogati dall'UTI del Gemonese che dal 1 agosto 2016 ad oggi, a favore dei Comuni aderenti.</p> <p>-Gestione del personale e coordinamento dell'organizzazione generale dell'amministrazione e dell'attività di controllo L'Unione ha previsto un'area Amministrativa all'interno della quale c'è uno specifico ufficio destinato alla gestione del personale, alla segreteria e cultura/turismo.</p> <p>I compiti principali dell'area riguardano la segreteria e la gestione del personale. In merito al primo, l'attività principale riguarda la stesura e la gestione informatica degli atti deliberativi e l'attività di protocollazione della posta in entrata e in uscita. In merito alla gestione del personale, l'area in questione gestisce al momento circa 70 dipendenti e amministratori, tra l'Unione e i Comuni aderenti.</p> <p>Le principali, a livello di monte ore lavorative, possono essere individuate nella contabilizzazione ed erogazione mensile degli stipendi e nella gestione delle presenze del personale. A livello informatico, per la gestione delle predette attività, la struttura si avvale rispettivamente degli applicativi ASCOT ed SSD.</p> <p>-Attività produttive, ivi compreso lo Sportello unico Lo sportello unico delle attività produttive è stato attivato e gestisce, per i comuni aderenti, le pratiche inerenti le attività produttive.</p> <p>-Catasto Una convenzione con l'Agenzia del Territorio consente di offrire il servizio di sportello visure e certificazioni catastali.</p> <p>-Elaborazione e presentazione di progetti a finanziamento europeo Tale Ufficio è volto alla elaborazione e presentazioni di progetti a finanziamento europeo attraverso la gestione delle programmazioni degli interventi attuabili accesso a bandi comunitari e allo studio,</p>
<p>Descrizione dell'attività organizzativa svolta all'UTI</p>	

	<p>coordinamento, redazione, elaborazione, presentazione e rendicontazione progetti a finanziamento europeo.</p> <p>-Sistema locale dei servizi sociali</p> <p>La funzione è stata gestita dall'UTI attraverso l'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 3.</p> <p>Dal 01.01.2019 ai sensi di quanto stabilito dalla L.R.31/2018 tale funzione è tornata in capo ai singoli Comuni.</p> <p>-Polizia locale e polizia amministrativa locale</p> <p>La pianta organica dell'Unione prevede una dotazione di cinque agenti di polizia locale, di cui due attualmente vacanti.</p> <p>Il comando è posto presso la sede dell'UTI del Gemonese, inoltre l'Ente per un maggior servizio ai cittadini dei Comuni aderenti ha previsto un uno sportello di front office presso i maggiori comuni dell'Unione e precisamente: Artegna, Trasaghis e Venzone. Gli sportelli saranno aperti nei giorni e degli orari previsti, pubblicati nel sito ufficiale dell'UTI del Gemonese.</p> <p>-Programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale</p> <p>Nella pianta organica dell'Unione è previsto un funzionario che attualmente è vacante e che l'Amministrazione si impegnerà a insediare attraverso la mobilità.</p> <p>Tale Ufficio è volto alla programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- elaborazione di indirizzi e strategie coerenti con una pianificazione di area vasta, finalizzato a coordinare e omogeneizzare la pianificazione urbanistica comunale e gli interventi previsti;</li> <li>- approvazione piani urbanistici previsti dalla normativa regionale a livello sovracomunale e di area vasta (L.R.5/2007);</li> <li>- approvazione piani di settore di area vasta (energetico, acustico, forestale ecc.).</li> </ul> <p>Le attività da esso svolte riguardano l'analisi territoriale, la programmazione degli interventi, l'individuazione di canali di finanziamento nazionali, regionali e comunitari, la predisposizione del Piano dell'Unione e dei progetti a finanziamento europeo.</p> <p>La struttura è già operativa avendo predisposto il Piano dell'Unione.</p> <p>-Sistemi informativi</p> <p>L'Unione comprende l'importanza dello sviluppo e del corretto uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della sua attività istituzionale. Parte da una posizione di relativo vantaggio grazie al comune utilizzo di sistemi già in uso dai Comuni aderenti, e quindi l'Unione, al momento, per lo svolgimento delle attività istituzionali, si avvale dei seguenti sistemi informatici:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sistema SIGOR, applicativo che segue il processo di costituzione delle Unioni;</li> <li>- sistema ASSET, sistema statistico a supporto delle decisioni di Comuni, Unioni e Regione;</li> <li>- sistema SDI, per la gestione delle fatture elettroniche;</li> <li>- sistema ADWEB, per la gestione dei provvedimenti;</li> <li>- sistema SSD, per la gestione del cartellino dei dipendenti;</li> <li>- sistema GIFRA, per la gestione del protocollo elettronico;</li> <li>- sistema ASCOT, per la gestione del servizio tributi, contabilità, personale;</li> <li>- sistema FVG WEB CONFERENCE, per la gestione di videoconferenze;</li> <li>- posta elettronica certificata (PEC);</li> <li>- firma digitale;</li> <li>- sito internet;</li> </ul>
--	---

<p>Funzioni esercitate dall'UTI dopo la l.r. 31/2018</p>	<p><i>Di seguito vengono indicate le funzioni che attualmente vengono svolte dall'UTI del Gemonese per nome e per conto dei Comuni aderenti pur avendo la L.R.31/2018 abrogato gli art.26 e 27 della L.R. 26/2014:</i></p> <p><input type="checkbox"/> Programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi in relazione all'attività della centrale unica di committenza regionale: la funzione in parola è svolta dalla Centrale unica di committenza (CUC) dell'Unione. Si distingue l'attività di programmazione dei fabbisogni e quella di espletamento delle procedure di gara per acquisizione di lavori, beni e servizi.</p> <p>L'Unione con Delibera dell'Assemblea dei Sindaci n. 17 del 31/05/2017 ha deciso di gestire in forma associata ai sensi dell'art. 55 bis della L.R. n. 26/2014, mediante lo strumento della convenzione di cui all'art. 21 della Legge Regionale n. 1/2006, tra l'Unione Territoriale Intercomunale del Gemonese ed i Comuni ad essa aderenti (Artegna, Bordano, Montenars, Trasaghis e Venzone) le attività di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture per conto dei soggetti sottoscrittori della convenzione.</p> <p>La struttura operativa prevista dalla pianta organica individua due unità per la gestione della funzione, di cui ora vacanti.</p> <p>Organizzazione dei servizi pubblici di interesse economico generale: l'Unione sta sviluppando assieme ai Comuni aderenti i passi necessari per l'implementazione della funzione.</p> <p><input type="checkbox"/> Servizi finanziari e contabili, controllo di gestione organizzazione dei servizi pubblici di interesse economico generale: all'interno della sua pianta organica, l'Unione ha costituito l'area servizi finanziari. Il personale impegnato consta di una PO provvisoria e di cinque figure operative (figure trasferite direttamente dai Comuni aderenti con il comando), di cui una a 18 ore settimanali una provvisoriamente fatta rientrare in sede e una portata da 36 a 6 ore settimanali.</p> <p>Il principale compito esecutivo svolto dal servizio riguarda la predisposizione dei bilanci dell'Unione e dei Comuni aderenti da parte della PO.</p> <p>Altra mansione operativa di rilievo è quella concernente la gestione dei provvedimenti di liquidazione/pagamenti (ciclo passivo) dell'Unione e dei Comuni aderenti.</p> <p>Dal punto di vista dell'informatizzazione, le principali attività di ufficio si basano sull'utilizzo delle piattaforme Ascotweb e Adweb.</p> <p>Gli aspetti critici rilevati nella fase di avvio dell'attività del servizio riguardano la formazione contemporanea di più bilanci di Enti diversi, il rispetto di numerose scadenze, tra cui IVA ed Erario.</p> <p>Compito dell'Amministrazione è la gestione del personale, ad oggi carente, per assegnare e ripartire i compiti d'ufficio tra il personale assegnato, il sottodimensionamento dell'organico soprattutto nei momenti di sovrapposizione delle scadenze.</p> <p>Dal 1 gennaio 2018 l'UTI del Gemonese svolge anche le seguenti funzioni per nome e per conto dei Comuni aderenti:</p> <p><input type="checkbox"/> Opere pubbliche e procedure espropriative</p> <p><input type="checkbox"/> Pianificazione territoriale comunale ed edilizia privata: l'Unione si occupa della gestione del territorio urbano, promuovendo il miglioramento della qualità architettonica attraverso un corretto recupero del tessuto esistente ed un ordinato sviluppo del nuovo, nel rispetto delle normative vigenti. L'Ufficio edilizia privata/urbanistica si occupa dell'attuazione del Piano regolatore generale, controlla gli interventi sul territorio seguendo ogni procedura riguardante trasformazioni edilizie e provvede alla gestione e verifica dei documenti per il rilascio di provvedimenti</p>
--	---

	<p>amministrativi. Inoltre rilascia tutte le informazioni necessarie a tecnici e cittadini per gli interventi di tipo urbanistico - edilizio.</p> <p>□ Gestione dei servizi tributari: l'Unione ha previsto un'area destinata alla gestione dei tributi per conto dei Comuni aderenti. I compiti dell'ufficio spaziano dalla gestione dei tributi maggiori (IMU-TASI-TARI) e minori (TOSAP-Pubblicità), alla gestione contenziosi, alla gestione delle risorse finanziarie (capitoli di bilancio), alla riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extra-tributarie (mensa, multe, affitti, ecc.) e alla spedizione conteggi/bollette, F24 ai contribuenti.</p> <p>La presente funzione di servizi tributari è parte integrante dell'Area finanziaria, e attualmente in essa operano due operatori e un incaricato esterno. Un punto di forza è che tutti i Comuni aderenti utilizzano la stessa piattaforma informatica.</p>
<p><b>Giuliana</b></p> <p>Esemplificazioni di attività finalizzate all'attuazione di politiche di area vasta I patti territoriali conclusi</p>	<p>Il legislatore regionale, con la riforma di riassetto del Sistema Regione - Autonomie locali - che ha visto l'abolizione delle Province e la costituzione delle Unioni territoriali intercomunali -, nel riallocare funzioni e competenze in capo agli attori del Sistema, ha altresì ridisegnato anche l'assetto della finanza locale.</p> <p>Di rilevante interesse, per gli aspetti di innovazione introdotti in materia di programmazione nell'ambito del Sistema integrato Regione - Autonomie locali, è il contenuto dell'articolo 7 della legge regionale di riforma della finanza locale (l. r. n. 18/2015 e s. m. i.) che disciplina la concertazione delle politiche di area vasta per lo sviluppo integrato del territorio.</p> <p>Nell'ambito di questa nuova visione della programmazione regionale e locale, l'atto che aveva definito le priorità di intervento sui territori, nell'ambito delle strategie perseguite dalle Unioni, è l'Intesa per lo sviluppo regionale e locale, documento programmatico pluriennale regionale.</p> <p>L'Intesa è stata concertata tra il Consiglio delle autonomie locali e la Regione per il Patto 2017 e per il Patto 2018-2020. Una volta raggiunta l'intesa, le parti (e in questo caso la Regione e le singole Unioni), si sono relazionati per mezzo di strumenti di tipo pattizio, in base ai quali a ciascuna Unione sono state trasferite le risorse regionali necessarie per portare a compimento la programmazione di area vasta ricompresa nell'Intesa per lo sviluppo.</p> <p>Il primo patto territoriale sottoscritto dall'Unione Giuliana con la Regione è datato 11 novembre 2017 e si riferisce ad interventi di sviluppo del territorio per una spesa complessiva di euro 860.000,00.- già iscritta al bilancio 2017 e in corso di attuazione nell'anno 2018 e seguenti.</p> <p>Il secondo patto territoriale 2018-2020 è stato sottoscritto il 4 aprile 2018, a seguito dell'Intesa per lo sviluppo 2018 - 2020 approvata dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 2593 del 22 dicembre 2017 e sottoscritta in data 8 gennaio 2018 tra il Presidente del Cal e la Presidente della Regione.</p> <p>Con la tabella 1 allegata al Patto sono state individuate le azioni e sono stati finanziati 16 interventi corrispondenti agli obiettivi strategici delineati la cui realizzazione prevede l'investimento complessivo di € 20.143.000,00. di cui euro 8.286.844,90 relativi a risorse derivanti dall'avanzo non vincolato della ex Provincia di Trieste, euro 1.656.155,10 di cofinanziamento a carico del bilancio dell'Unione Giuliana e la restante parte derivante da trasferimenti della Regione mediante l'accensione di un mutuo. I relativi interventi sono declinati nell'ambito della sezione strategica e della sezione operativa del presente documento.</p> <p>Ai sensi dell'art. 17 della legge regionale n°26/2014, con il quale viene delineata l'importanza del piano quale strumento partecipativo e atto di indirizzo generale delle politiche di sviluppo territoriale, con la deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n° 25 dd. 28.09.2018 è stata</p>



	<p>approvata la proposta di Piano dell'Unione Giuliana- Julijska MTU finalizzata all'Intesa per lo sviluppo 2019-2021, poi inoltrata agli uffici regionali. La nuova Giunta regionale con deliberazione n°1992 dd. 26.10.2018 ha individuato le priorità regionali di sviluppo e le linee guida finalizzate alla concertazione Regione-Autonomie locali, a seguito delle quali gli uffici regionali avevano chiesto agli enti locali di stilare le schede di investimenti delle priorità oggetto della concertazione, da compilare entro la data del 12 novembre 2018. Pertanto, in funzione delle linee guida regionali, con deliberazione dell'assemblea dei Sindaci n° 32 dd. 12.11.2018 sono state approvate le priorità di investimento, dieci interventi, al fine di consentire la Concertazione 2019-2021 tra la Regione e le Autonomie locali. Gli esiti della concertazione Regione-Enti locali, sono stati recepiti nella legge di stabilità 2019 legge regionale n°29 dd. 28.12.2018, all'art. 10 commi 69 e 70 e nella tabella correlata R, dalla quale si evincono le risorse destinate agli investimenti di sviluppo sovracomunali per il triennio 2019-2021 a favore dell'UTI Giuliana per complessivi 12 milioni.</p> <p>Il Piano dell'Unione 2019 -2021 è stato approvato con la deliberazione dei Sindaci n°8 dd. 15.03.2019, il piano attraverso un'analisi mirata ha voluto rafforzare le tematiche prioritarie già contenute nella proposta precedentemente approvata. In base all'analisi della situazione socioeconomica condivisa con il territorio e i portatori di interesse; ha recepito gli obiettivi strategici suddivisi nei diversi ambiti di competenza secondo quattro tematiche prioritarie; ha declinato nei diversi anni di bilancio le tempistiche, le risorse e le modalità di realizzazione degli interventi e delle azioni, infine ha specificato le risorse regionali destinate agli investimenti di area vasta oggetto dei Patti territoriali 2017 e 2018-2020 oltre alle risorse attribuite dalla Concertazione 2019-2021.</p>
<p><b>Livenza-Cansiglio-Cavallo</b></p> <p>Mancato avvio delle procedure volte alla copertura dei posti vacanti a causa dello stato di incertezza sugli scenari futuri.</p> <p>Le particolari vicende della composizione soggettiva dell'Unione</p> <p>Mancata adesione del Comune di Fontanafredda</p>	<p>Si ritiene rilevante segnalare che a causa dell'incertezza nell'attuale scenario regionale che coinvolge le UTI, a fini prudenziali nel corso dell'anno corrente non è stato dato avvio ad alcuna procedura per coprire i posti vacanti evidenziati nell'allegato "Piano generale delle dotazioni organiche triennio 2019/2021".</p> <p>Va precisato che non tutti i Comuni inseriti nell'U.T.I. "Livenza-Cansiglio-Cavallo" hanno aderito, pertanto, l'UTI del Livenza-Cansiglio-Cavallo è costituita dai tre Comuni aderenti di Aviano, Budoia e Caneva (i Comuni non aderenti sono Brugnera, Polcenigo e Sacile).</p> <p>Va ricordato inoltre che con L.R.44/2017, il Comune di Fontanafredda, originariamente inserito nel territorio dell'Unione del Noncello ed alla stessa aderente, è stato assegnato al territorio dell'Unione Livenza Cansiglio Cavallo disponendo che l'integrazione doveva attuarsi entro il 31 dicembre 2018 secondo il cronoprogramma concordato fra l'Unione territoriale e il Comune interessato e comunicato alla Regione.</p> <p>Alla luce di tale intervento normativo regionale l'UTI Livenza Cansiglio Cavallo con delibera dell'assemblea dei sindaci n. 27 del 10/10/2018 ha approvato la variazione al proprio statuto inserendo tra i Comuni aderenti anche quello di Fontanafredda.</p> <p>Tuttavia, tale processo di integrazione non è stato mai intrapreso ed il Comune di Fontanafredda con deliberazione consigliere n. 3 del 30.01.2019 ha stabilito invece di recedere dall'Unione Territoriale Intercomunale del Noncello e contestualmente di procedere alla reinternalizzazione, con termini e modalità da concordarsi, per svolgere in maniera autonoma i servizi e le funzioni comunali gestiti dalla sopra citata unione del Noncello.</p> <p>- I servizi contabili e finanziari propri dell'Unione sono stati gestiti attraverso personale dei Comuni di Aviano e Caneva in convenzione e</p>

<p>I servizi associati originariamente svolti dall'UTI con personale dei singoli Comuni aderenti. Successiva assunzione di propri dipendenti</p>	<p>successivamente, a decorrere dall'ultimo trimestre 2018, con personale proprio assunto nel corso dello stesso anno.</p> <p>- Tributi: la modifica all'art. 27 della L.R. 26/2014 introdotta dall'art. 9 comma 4 della L.R.44/2017 prevedeva che la gestione dei servizi tributari venisse svolta in forma associata per i Comuni che non raggiungano l'adeguatezza. Tuttavia occorre osservare che, a seguito delle modifiche operate dalla L.R. 31/2018, la norma sopraccitata è stata abrogata a decorrere dal 01.01.2019.</p> <p>Tutti i servizi sopraccitati sono gestiti in gran parte dall'UTI per il tramite di personale dei Comuni di Caneva, Aviano e Porcia in convenzione/comando. Nel corso dell'anno 2018 l'Ente ha provveduto ad assumere personale proprio affiancandolo di fatto al personale esterno già operante.</p>
<p>Utilizzo di locali di proprietà dei comuni aderenti per l'esercizio delle proprie funzioni</p>	<p>L'Unione al momento usufruisce delle infrastrutture e dei locali del Comune di Aviano, ente capofila dell'Unione per la gestione delle funzioni previste dalla normativa, e dei locali del Comune di Sacile, in qualità di Ente Gestore per i Servizi Sociali.</p> <p>Come anticipato nella sezione dedicata agli obiettivi della programmazione regionale, giova ricordare che nel mese di aprile 2018 si sono tenute le elezioni per il rinnovo dell'Amministrazione Regionale. A seguito del voto e dell'insediamento della nuova amministrazione è mutato l'approccio alle forme associative comunali e, in particolare, alle Unioni Territoriali Intercomunali. Il programma di mandato della nuova amministrazione regionale prevede la realizzazione di "...un nuovo sistema istituzionale regionale con una Regione snella, flessibile e dinamica che interloquisce con gli Enti locali per la realizzazione di modelli di area vasta fondati su principi di libera associazione, efficientamento dei servizi e salvaguardia delle specificità senza utilizzare misure coercitive o penalizzanti...". Il perseguimento di tale obiettivo ha comportato, ad oggi, l'eliminazione/modifica di tutte quelle norme che costituivano obblighi di gestire funzioni secondo una particolare forma organizzativa (le Unioni Territoriali Intercomunali), la riduzione/ eliminazione dei finanziamenti che "premiavano" le Unioni Territoriali Intercomunali e i Comuni ad esse aderenti, la restituzione ai singoli Comuni (tutti, sia quelli in UTI che quelli fuori UTI) della possibilità di scegliere quali forme di gestione delle proprie funzioni e servizi perseguire.</p>
<p>Minore incentivo all'adesione all'UTI derivante dalle novità introdotte dalla L.R. 31/2018</p> <p>L'UTI è estromessa dalla gestione dei servizi sociali comunali</p>	<p>Tali modifiche già ora rendono sicuramente meno incentivante per i Comuni aderenti il mantenere servizi attivati e che necessitano comunque di sforzi organizzativi notevoli; a maggior ragione non vi sono stimoli al conferimento di nuovi servizi/funzioni.</p> <p>Deve da ultimo evidenziarsi come la L.R.31/2018 la Regione ha, di fatto, estromesso l'Unione dalla gestione del servizio sociale dei Comuni ex L.R.6/2006 e ss.mm.ii. Con la nuova legge viene infatti meno l'obbligo dei Comuni di trasferire la gestione dei servizi sociali alle UTI ed è stata prevista la costituzione delle Assemblee dei sindaci del Servizio sociale dei Comuni, organismi per il governo della gestione associata della funzione sociale.</p>
<p><b>Natisone</b></p> <p>Impossibilità di una disamina comparativa delle attività e dei risultati del primo triennio di vita dell'UTI</p>	<p>Va anzitutto evidenziato che l'Unione Territoriale Intercomunale del Natisone è nata nel corso dell'esercizio 2016, e pertanto risulta pressoché impossibile effettuare una adeguata comparazione dei dati storici.</p> <p>Va infatti rilevato che ad oggi la base "storica" di raffronto è costituita dagli esercizi 2016, 2017 e 2018 che, per evidenti ragioni fattuali non sono comparabili.</p>

<p>Disciplina del recesso dalle funzioni associate basata su un accordo tra UTI e Comune recedente ed eventualmente su un collegio arbitrale.</p> <p>Ritorno alle precedenti forme di gestione dei servizi sociali comunali</p> <p>Esigenza di definizione contabile dei trasferimenti regionali originariamente diretti all' UTI</p>	<p>L'esercizio 2016 infatti rappresenta un esercizio caratterizzato da una parziale attività dell'Ente che, come noto, si è costituito <i>ex lege</i> a decorrere dal 15 aprile 2016.</p> <p>L'esercizio 2017 invece è stato caratterizzato da un graduale passaggio di funzioni (Servizi Finanziari, SUAP e Polizia Locale) e da un assetto istituzionale modificatosi in corso d'anno.</p> <p>Solo l'esercizio 2018 è stato caratterizzato da un assetto "a regime" per quanto riguarda le funzioni e i servizi gestiti.</p> <p>Il triennio cui il presente Documento si riferisce si apre invece in un quadro ordinamentale radicalmente mutato per effetto delle intervenute modifiche operate dalla L.R.31/2018 che ha modificato integralmente la L.R. 26/2014 e il sistema dei trasferimenti destinati agli Enti locali.</p> <p>E' pertanto di tutta evidenza che il triennio 2019-2021 cui il presente Documento si riferisce non può essere confrontato, in termini di macro grandezze contabili con gli esercizi che l'hanno preceduto.</p> <p>Attuazione della L.R. 26/2014</p> <p>La L.R. 26/2014 è stata radicalmente modificata dalla legge regionale 31/2018 che è intervenuta ridefinendo integralmente la legge istitutiva delle</p> <p>La nuova legge prevede che il recesso da parte dei Comuni dall'Unione e/o dai servizi ivi trasferiti attraverso specifici accordi che devono definire modalità e termini del recesso e che devono essere approvati dal Consiglio comunale del singolo ente e dall'assemblea dell'Unione, con eventuale successivo intervento, in caso di mancato accordo, del Collegio arbitrale composto da un rappresentante del Comune, un rappresentante dell'Unione e dall'Assessore regionale alle AA.LL. o suo delegato</p> <p>Prevede anche il "ritorno" delle funzioni relative al Sistema locale dei servizi sociali di cui all'art. 10 della legge regionale 31 marzo 2006 n. 6, ai Comuni che si avvalgono, per la gestione, dell'ente gestore che può essere individuato nel Comune capofila, ovvero nell'Azienda Sanitaria del territorio di competenza ovvero in un Azienda di Servizi alla Persona.</p> <p>Alla data di stesura del presente documento rimane confermato il seguente assetto istituzionale: Buttrio, Cividale del Friuli, Drenchia, Grimacco, Manzano, Moimacco, Premariacco, Prepotto, Pulfero, San Leonardo, San Pietro al Natisone, Remanzacco, San Giovanni al Natisone, Savogna e Stregna.</p> <p>Trasferimenti regionali</p> <p>Anche il quadro di riferimento dei trasferimenti regionali è stato radicalmente modificato per effetto delle intervenute modifiche alla L.R. 26/2014 che ha conseguentemente determinato un completo riassetto dell'intero sistema di regolazione della finanza locale regionale di cui alla Legge Regionale 17 luglio 2015, n. 18.</p> <p>La Legge Regionale 18/2015 disponeva, infatti, che la Regione concorresse prioritariamente al finanziamento delle Unioni Territoriali Intercomunali, di cui all'art. 5 della L.R. 26/2014, con assegnazioni destinate al funzionamento e alla gestione dei servizi, allo sviluppo degli investimenti e al finanziamento delle funzioni trasferite o delegate.</p> <p>Le radicali modifiche alla L.R. 26/2014, con la conseguente ridefinizione del ruolo delle Unioni, hanno ridisegnato completamente anche il meccanismo dei trasferimenti destinati agli Enti locali riallocando ai Comuni i trasferimenti relativi alle funzioni che nel biennio precedente erano state trasferite alle Unioni e riportando quindi il sistema all'assetto pre-Unione.</p> <p>In sede approvazione del DUP 2019-2021 alla luce degli stanziamenti previsti a favore del sistema delle autonomie locali dalla Legge di stabilità</p>
---	--

<p>Mantenimento in capo all'UTI della funzione di Polizia Locale</p> <p>Problematiche finanziarie e contabili dei finanziamenti regionali stabiliti da pregresse intese</p>	<p>regionale 2019 è possibile avere un quadro definitivo di tali macroaggregati.</p> <p>Le previsioni del triennio 2019-2021 vengono quindi iscritte tenendo conto delle disposizioni contenute nella legge di stabilità regionale (L.R.29/2018) e nel successivo Decreto del Servizio Finanza Locale n. 192/2019, oltreché delle decisioni assunte dall'Assemblea dei Sindaci nella seduta di data 11.12.2018 relativamente al mantenimento delle funzioni di Polizia Locale e SUAP in seno all'Unione con conseguente finanziamento, mediante compartecipazione, da parte dei singoli Enti, per complessivi 1.845.832,73. Per quanto riguarda i trasferimenti correnti la previsione del triennio tiene quindi conto dei seguenti macroaggregati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ Fondo regionale per il funzionamento delle attività istituzionali</li> <li>□ Fondo comunale per trasferimento quota compartecipazione per SUAP e Polizia Locale (ex fondo ordinario transitorio)</li> <li>□ Fondo regionale per quota FAP - 1 semestre da destinare all'ente gestore per servizi sociali</li> </ul> <p>Per quanto riguarda infine il Fondo Ordinario Investimenti la Legge di Stabilità 2019 non prevede per il triennio 2019-2021 stanziamenti a favore delle UTI.</p> <p>Il presente DUP prevede inoltre, per quanto riguarda le linee di sviluppo dell'Intesa gli stanziamenti previsti dagli accordi siglati per il triennio 2017-2019, 2018-2020 e 2019-2021</p>
<p><b>Noncello</b></p>	<p>A seguito di accordi fra Comuni e UTI cesseranno nei prossimi mesi alcune funzioni trasferite, con conseguente cessazione della messa a disposizione del relativo personale.</p>
<p><b>Torre</b></p> <p>Avvalimento da parte dell'UTI della struttura del Comune capofila per le attività dell'area economico finanziaria</p> <p>Continuazione dell'esercizio delle precedenti funzioni dell'UTI su base volontaria</p>	<p>La programmazione del personale non prevede allo stato nuove assunzioni rinviando tali scelte in relazione alle cessazioni del personale che potrebbero avvenire per quiescenza nel triennio. La volontà di non provvedere ad ulteriori assunzioni è originata anche dal quadro di incertezza istituzionale a livello regionale sul futuro ed evoluzione delle UTI. L'UTI del Torre per quanto riguarda il servizio economico finanziario di ragioneria si avvale della struttura del Comune di Tarcento con attribuzione della relativa responsabilità al Titolare di Posizione Organizzativa dell'area economico finanziaria di tale Comune (ai sensi della previsione dei cui all'art. 50 della L.R.1812015). Il Segretario dell'UTI del Torre è il Segretario Comunale del Comune di Tarcento che ricopre anche l'incarico di Direttore dell'Unione ai sensi dell'art. 10, co. 23, della L.R.44 del 2017, non avendo optato l'UTI del Torre per una nomina esterna con relativa assunzione di personale. L'UTI del Torre ha aggiornato il proprio Statuto alle modifiche normative regionali (L.R.31/2018) prevedendo che possa esercitare sostanzialmente tutte le funzioni precedentemente (rispetto alla medesima L.R.31/2018) previste dagli artt. 26 e 27 della L.R.2612014, definendo le medesime con apposta delibera dell'Assemblea dei Sindaci. Le funzioni pertanto svolte, che risultano essere esercitate per tutti i Comuni aderenti, sono state definite nella</p>

	<p>propria concreta delimitazione con apposita delibera dell'Assemblea dei Sindaci. L'Unione Territoriale Intercomunale del Torre si è formata dalla precedente Comunità Montana del Torre, Natisone e Collio e, pertanto, sulla base dell'attuale normativa regionale non può essere sciolta. Sulla base di un tanto i Comuni aderenti, nelle more della definizione del quadro istituzionale regionale, hanno optato per una sua più ampia operatività con le dotazioni attuali.</p>
--	--

Quanto sopra riportato non ha alcuna pretesa di esaustività in ordine alle tematiche che hanno interessato la vita delle UTI, anche se il tema dell'incertezza operativa, anche per la sola novità delle procedure da attivare, pare un argomento comune. Si è visto come talune soluzioni organizzative si siano di fatto imposte per la loro immediata disponibilità o per l'esistenza di professionalità e prassi consolidate, anche se non contemplate dalla disciplina delle UTI (avvalimento "inverso", convezioni ex l.r. 1/2006) Sono emersi comportamenti differenziati in ordine alla prosecuzione delle funzioni come pure la grande rilevanza che riveste l'esercizio associato dei servizi sociali, che avviene in forme differenziate. E' apparsa in tutta la sua dimensione la mobilità del personale dipendente che, nel panorama regionale, comprende anche quella, collaterale, del personale delle ex Province transitato nel ruolo regionale sulla base di rapporti contrattuali che non valorizzano la particolare provenienza. Sono emerse anche problematiche che nello scenario delineato dalla l.r. 31/2018 rimanevano ancora in attesa di definitive soluzioni, come ad esempio, in caso di scioglimento dell'Unione, la collocazione dei dipendenti assunti direttamente dalle UTI, la definizione dei rapporti patrimoniali, che dovranno salvaguardare equamente i diritti degli aderenti e che dovranno essere assistiti da adeguate formalità che garantiscano trasparenza alle procedure liquidative. La successione nelle posizioni giuridiche delle UTI potrebbe presentare aspetti di complicità nelle componenti procedurali, come ad esempio nei ruoli emessi dalla polizia locale in seguito a contravvenzioni per violazione del codice della strada emesse in regime di gestione unificata. Analogamente è da dirsi per la formalizzazione della chiusura dei procedimenti contributivi di fonte regionale che potrebbero riguardare rapporti pendenti o attività non divisibili.

Il criterio previsto dalla legge regionale 31/2018 è quello dell'accordo tra le parti, eventualmente integrato da procedure arbitrali.



In relazione agli effetti della riforma degli assetti ordinamentali delle autonomie locali sui rapporti giuridici pendenti pare che una problematica di primo piano si ponga con riferimento al contratto collettivo regionale del personale del comparto unico regionale relativamente alla disciplina riservata al trattamento economico incentivante.

## 7. LE PROBLEMATICHE SOTTESE AL CONTRATTO COLLETTIVO REGIONALE DEL COMPARTO UNICO.

In data 15 ottobre 2018 è stato sottoscritto il CCRL relativo al triennio 2016-2018, con il quale sono state introdotte significative modifiche alla disciplina del salario accessorio del personale del comparto unico destinate sia a uniformare e semplificare la struttura del fondo, facendo venire meno le anacronistiche differenze ancora esistenti fra l'area regionale e quella degli Enti locali sia, soprattutto, a creare un sistema di incentivazione, atto a facilitare il passaggio del personale a Enti diversi all'interno del comparto, funzionale alla riforma dei servizi sul territorio introdotta dall'istituzione delle UTI. Nella predetta ottica di unificazione interna al comparto, l'art.32 del CCRL ha infatti disposto lo spostamento a bilancio di alcune indennità che prima gravavano sul fondo, mantenendo, comunque, il limite determinato dal costo sostenuto per le stesse nel 2016 salva un'eccezionale possibilità di aumento del 25% in caso di disponibilità di risorse, da riconoscere, comunque, nel rispetto dei limiti del trattamento accessorio al tempo vigenti. Nell'intento, invece, di creare uno strumento utile all'effettivo avvio della riforma delle UTI, il primo comma dell'art.32 ha disposto che il rispetto del limite per il trattamento accessorio previsto dall'art.23 secondo comma del d.lgs. 75/2017 (spesa sostenuta per il trattamento accessorio nel 2016) fosse da calcolare non a livello del singolo Ente, ma a livello di sistema integrato dell'intero comparto Regione-Enti locali. A fronte dello spostamento del personale verso le UTI sarebbe stato, infatti, estremamente difficile mantenere un parametro collegato ad una geografia degli Enti sostanzialmente superata dalla nuova distribuzione delle risorse umane. Del resto, probabilmente in considerazione della medesima problematica, le UTI risultano esonerate anche dal rispetto dell'obiettivo di finanza pubblica consistente nel contenimento delle spese di personale rapportato alla media della spesa del triennio 2011-2013 (artt. 19 e 22 della l.r. 18/2015) fino all'esercizio 2024. Un aspetto che riveste, peraltro, un indubbio carattere di eccezionalità risiede nel fatto che il significativo aumento della parte variabile della retribuzione disciplinata dal contratto, in aggiunta al possibile citato aumento delle indennità spostate a bilancio, deriva dalle risorse rese disponibili dai risparmi derivanti dall'abrogazione delle Province che l'art. 12 comma 6 della l.r.37/2017 (esplicitamente richiamato nel testo del contratto) destina all'attuazione concreta del processo di riforma

ordinamentale del sistema delle Autonomie locali. Il fatto che tali risorse rappresentino significativi aumenti erogabili oltre il limite del 2016 stabilito per il trattamento accessorio ha determinato la Sezione Plenaria (deliberazione 47/2018) ad affermare, in sede di certificazione del contratto, che l'applicazione di tale disposizione eccezionale dovesse essere strettamente correlata all'attuazione concreta della grande riforma in corso. Allo stato attuale si deve, peraltro, tenere presente che l'entrata in vigore di una norma di "interpretazione autentica", l'art. 11, comma 8 della L.R. 21/2018, successiva alla certificazione, con la quale si stabilisce che i predetti risparmi possano essere destinati per le "finalità" di cui all'art.23 comma 4 del D. Lgs.75/2017, ha determinato una situazione in cui è sostanzialmente venuto meno il supporto giustificativo di tutta la parte di contratto che ha disciplinato l'aumento delle indennità e della parte variabile del fondo in deroga ai limiti del 2016. Ulteriore perplessità deriva altresì dal fatto che si qualifica come interpretazione autentica una norma che non solo è completamente diversa da quella originaria, ma che viene correlata ad una previsione normativa nazionale che non indica finalità specifiche, bensì una serie di presupposti di virtuosità che legittimano eventuali aumenti oltre i limiti del trattamento accessorio da precisarsi con un decreto ministeriale. La problematica fondamentale consiste comunque nella circostanza che la certificazione positiva dell'ipotesi contrattuale esaminata dalla Sezione Plenaria era strettamente collegata, anche per il tramite di specifiche osservazioni contenute nella deliberazione, al contesto definito dall'ordinamento all'epoca vigente, cosicché la valutazione di compatibilità economico finanziaria espressa con la deliberazione 47/2018 non risulta automaticamente traslabile a scenari ordinamentali significativamente diversi (si prevede la reintroduzione di 4 enti di area vasta destinatari di funzioni ex provinciali), quali quelli che conseguono alla l.r. 31/2018 e alla l.r.21/2019.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Su queste tematiche si rinvia alle più complete argomentazioni contenute nel motivato avviso emesso dalla Sezione in esito ai quesiti formulati dall'Amministrazione regionale (deliberazione n.23/2019)



## 8. RECENTI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI COMUNALI. LA SENTENZA 33/2019.

In ordine alla fondamentale contrapposizione tra la visione dell'ordinamento delle autonomie locali della regione affermata dalla l.r. 26/2014 e quella desumibile dalla l.r. 31/2018 e in relazione alla complessità del quadro normativo cui riferire l'esercizio associato delle funzioni comunali, pare opportuno fare cenno dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ha recentemente (sentenza 33/2019) integrato principi ormai consolidati aventi a oggetto l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di minori dimensioni. In particolare è stata recentemente affermata l'illegittimità della norma che stabiliva l'obbligatorietà dell'esercizio associato di funzioni comunali (nel caso concreto l'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135) nella parte in cui non prevedeva la possibilità del Comune di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della sua particolare collocazione geografica e dei suoi caratteri demografici e socio ambientali, non erano realizzabili economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alla popolazione di riferimento. Sia pur con riferimento a un caso specifico e limitato (fattispecie caratterizzata dalla coesistenza di Comuni obbligati o non obbligati all'esercizio associato di funzioni) vengono cioè individuate delle situazioni e circostanze in cui l'esercizio associato di funzioni comunali non è obbligatorio per il Comune, sussistendo a suo favore la facoltà di valutare se, in considerazione di talune sue peculiarità soggettive, siffatto esercizio si tradurrebbe effettivamente in un beneficio economico o in un effettivo vantaggio.

Indipendentemente dalla rilevanza di questo arresto giurisprudenziale per la Regione Friuli Venezia Giulia, che ha competenza esclusiva nella materia dell'ordinamento degli Enti locali e per la quale è vigente una disposizione di rango costituzionale (art.11 dello Statuto di autonomia, come modificato dalla legge costituzionale 1/2016) secondo cui, "*in attuazione dei principi di adeguatezza sussidiarietà e differenziazione*" è demandato alla Regione il potere di prevedere con legge "*forme, anche obbligatorie, di esercizio associato di funzioni comunali*", la

pronuncia della Corte Costituzionale pare particolarmente significativa in relazione ai temi sopra evidenziati e alla realtà territoriale della Regione.

La sentenza in sostanza riafferma l'obbligo fondamentale per i Comuni più piccoli di individuare e attivare gli strumenti e le soluzioni organizzative più adatte per conseguire una gestione economica di funzioni e servizi. In questo contesto viene solo specificato il precedente orientamento giurisprudenziale che, valorizzando i risparmi e le economie di scala, connaturali a un esercizio associato di funzioni comunali e la sottesa logica finanziaria finalizzata al contenimento della spesa pubblica, aveva più volte ricondotto l'obbligatorietà di un siffatto esercizio alla materia del "*coordinamento della finanza pubblica*", determinandone conseguentemente la prevalenza su altre norme (Corte costituzionale sentenze 50/2015 e 22/2014). La sentenza 33/2019 della Consulta aggiunge ai principi già affermati il riconoscimento del potere di auto determinazione del Comune nella decisione di attivare o di aderire alle forme associative più adatte alle sue condizioni e necessità. Il fondamentale valore tutelato rimane quindi l'esigenza e il dovere per il Comune di assicurare il più funzionale ed economico esercizio delle sue funzioni e servizi, tenendo conto che la via maestra rimane pur sempre l'attivazione o l'adesione a forme associative. Rimane sottesa a questo principio una nozione di sussidiarietà della funzione amministrativa comunale, desumibile dalla formulazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, che la qualifica non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.<sup>26</sup> Dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, rimane cioè riaffermato anche il principio dell'intesa/accordo, da cui è onerato il Comune, da intendersi quale strumento di attuazione di una sussidiarietà intesa, come testè affermato, in senso dinamico. A tale proposito non può affatto essere trascurato che il principio della sussidiarietà deve essere concepito e valutato in relazione a quello dell'adeguatezza. Ciò comporta che il Comune resti il destinatario principale dell'attività amministrativa sino al limite della adeguatezza della sua struttura a sopportare questo compito e a garantire la funzionalità del sistema. L'adeguatezza di cui si discute va valutata in duplice modo e cioè con riferimento al peso intrinseco della funzione, (che, se

---

<sup>26</sup> In questo senso cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003.

particolarmente rilevante può, anzi deve, essere legittimamente attribuita dalla legge ad un livello istituzionalmente diverso, provinciale o regionale), oppure con riferimento all'idoneità dell'ente locale. Sotto quest'ultimo profilo, qualora le dimensioni strutturali e le dotazioni organizzative dell'ente non rispondano al principio di adeguatezza imposto dall'art. 118 della Costituzione, questa deve essere ricercata attraverso forme istituzionali più confacenti alle esigenze, in primo luogo quelle associative.<sup>27</sup>

Nell'ambito di una riforma in itinere su questi temi, il recente pronunciamento della Consulta (sentenza 33/2019) pare quindi di particolare importanza, in considerazione della configurazione del territorio regionale (che comprende un'ampia zona montana) e delle dimensioni dei Comuni. Sotto il primo profilo non può essere trascurato che circa il 50% dei Comuni della regione ha caratteristiche di Comune montano. Infatti dei 215 Comuni attualmente esistenti, 91 Comuni sono qualificati come Comuni "totalmente montani" ai sensi della legge regionale 20 dicembre 2002 n. 33, mentre 16 Comuni sono classificati come "parzialmente montani". Va al riguardo anche considerato che 17 Comuni hanno una densità abitativa inferiore ai 10 abitanti per chilometro quadrato.

Sotto il secondo profilo, 153 Comuni del Friuli Venezia Giulia hanno meno di 5.000 abitanti<sup>28</sup>, che rappresentano la soglia demografica che, a livello nazionale, individua gli Enti obbligati all'esercizio associato delle funzioni e dei servizi. Si deve poi osservare che più di un terzo dei Comuni con meno di 5.000 abitanti (e cioè 52 Comuni) ha una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, con i livelli più bassi che registrano 2 Comuni con meno di 200 abitanti, 7 Comuni con meno di 300 abitanti, 16 Comuni con meno di 400 abitanti e 19 Comuni con meno di 500 abitanti<sup>29</sup>.

Rimane in definitiva inteso che l'autodeterminazione comunale deve essere scrupolosamente esercitata in coerenza con i principi di sussidiarietà e adeguatezza come sopra intesi.

---

<sup>27</sup> In questi precisi termini cfr. la deliberazione 6/2006 di questa Sezione.

<sup>28</sup> Dati ISTAT al 1.1.2019.

<sup>29</sup> Si fa incidentalmente presente che 36 dei 51 Comuni che al 31.10.2017 non avevano aderito alle UTI hanno una popolazione inferiore a questa soglia e 10 Comuni hanno meno di 1.000 abitanti.

## 9. IL RAPPORTO TRA I NUOVI ASSETTI ISTITUZIONALI DEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE E GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA. L'EVOLUZIONE DEL RUOLO DELLA REGIONE.

### 9.1 Aspetti sistematici del ruolo della Regione ai fini della finanza pubblica: la funzione di coordinamento e il metodo dell'accordo.

Il documento di economia e finanza regionale per l'anno 2020, nella parte che concerne i rapporti della Regione con le Autonomie locali, dopo aver ribadito che la rivisitazione del modello delle relazioni istituzionali fra la Regione e i Comuni e delle forme collaborative fra Comuni di cui alla L.R. 31/2018 costituisce una delle priorità dell'azione di governo, precisa che *"Importanti innovazioni riguardano il versante della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, dalla codificazione in una futura norma di attuazione del sistema integrato regionale sino all'attribuzione alla potestà legislativa regionale della disciplina dei tributi locali di natura immobiliare. L'Accordo tra Stato e Regione (del 25 febbraio 2019) pertanto comporta una ridefinizione del quadro strategico della finanza locale attraverso un processo di attuazione legislativa regionale di breve e medio termine"*.

Con riferimento al rapporto tra l'azione regionale e i limiti di finanza pubblica che essa incontra, pare opportuno ricordare che, fin dalla parificazione del rendiconto 2012, questa Sezione aveva richiamato l'attenzione sull'istituto normativo, oggi superato, che ne avrebbe consentito una funzionale composizione e cioè sul "sistema regionale integrato di finanza pubblica", previsto e disciplinato dall'art. 1, comma 154, della legge 13 dicembre 2010 n. 220 (legge di stabilità 2011).

La legge in sostanza prevedeva<sup>30</sup> che l'esercizio dei poteri organizzatori e gestori in materia di finanza pubblica che competevano alla Regione fosse funzionalizzato a una responsabilità di risultato finanziario nei confronti dello Stato. La Sezione aveva segnalato

---

<sup>30</sup> Il sistema regionale integrato di finanza pubblica è disciplinato dall'art. 1 comma 154 della legge 13.12.2010 n 220 (legge di stabilità 2011): La regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli Enti locali del territorio, i suoi Enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri Enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente. Le disposizioni previste dal presente comma si applicano successivamente all'adozione del bilancio consolidato previsto dalle disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci.

la grande opportunità che una virtuosa attivazione dell'istituto avrebbe potuto dispiegare nei vari scenari di finanza pubblica che vedevano coinvolta la Regione, sia nei rapporti con lo Stato sia nei rapporti con gli altri Enti della regione e in particolare con i Comuni, anche a fronte di un ordinamento contabile e finanziario di livello nazionale in significativa evoluzione (armonizzazione contabile e pareggio di bilancio).

Questa Sezione aveva infatti chiaramente ribadito che l'ordinamento riconosceva alla Regione un ruolo intensivo, espresso, ai fini della finanza pubblica, da un lato dalla responsabilità che essa assumeva nei confronti dello Stato circa il raggiungimento di un obiettivo finanziario complessivo (di sistema appunto), alimentato dal raggiungimento degli obiettivi da parte dei singoli partecipanti al sistema, e dall'altro dalla strumentalità che un buon esercizio delle prerogative regionali sancite dallo Statuto di autonomia avrebbe potuto dispiegare ai fini di un virtuoso raggiungimento dei fondamentali obiettivi di finanza pubblica, mediando in tal modo, sul piano della gestione amministrativa, una rigida applicazione dei relativi principi.

In piena sintonia con queste affermazioni, la Corte dei conti, nell'audizione del 27 marzo 2017 sulle "Forme di raccordo tra Stato e Autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali" presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, concluse il suo intervento precisando che *"dalle realtà delle singole autonomie speciali emergono interventi di rilievo e profili meritevoli di considerazione....Si pensi all'utilizzazione dello strumento pattizio ovvero alla realizzazione di un < sistema regionale integrato di finanza pubblica > già vigente nella Regione Friuli Venezia Giulia e nella Regione Trentino Alto Adige. Si tratta di esperienze che andrebbero attentamente ponderate anche quali possibili archetipi di regolazione dei rapporti finanziari del livello nazionale, regionale e locale, suscettibili, perlomeno per le autonomie speciali, di oltrepassare la soglia di una rilevanza meramente finanziaria, per assumere anche connotati di qualità organizzativa e gestionale"*.

Non solo responsabilità, ma anche e soprattutto "qualità" erano quindi i valori che la Regione era chiamata ad attivare in un contesto ordinamentale nel quale il sistema regionale integrato o, comunque, una gestione coordinata e coordinante degli Enti al livello regionale costituivano lo strumento di attuazione.

Il sistema integrato di finanza pubblica, la cui completa attivazione era subordinata al consolidamento del bilancio regionale, è stato recepito e disciplinato da varie disposizioni



legislative regionali che si sono succedute negli anni<sup>31</sup> ma, di fatto, ai fini dei rapporti finanziari Stato-Regione, è stato (parzialmente) applicato solo relativamente al binomio “Regione-Enti Locali”, anche alla luce di quanto previsto dal protocollo d’intesa tra la Regione e lo Stato del 23 ottobre 2014. In particolare, nonostante qualche dichiarazione di principio contenuta in norme regionali<sup>32</sup>, non ha dispiegato autonomi effetti la disposizione di cui al primo comma dell’art. 7 del suddetto protocollo d’intesa, mai recepita in legge statale, secondo cui *“Ai sensi dell’articolo 1, comma 154, della legge 220/2010 il Sistema Regionale Integrato trova immediata applicazione anche limitatamente alla Regione e agli Enti locali del proprio territorio e loro forme associative, con riferimento alle misure di contenimento della spesa prevista dalla legislazione statale”*.

Tutto ciò premesso, si osserva che il quadro normativo di riferimento su cui si fondavano i suddetti enunciati della Sezione si è ora significativamente evoluto per diversi motivi e in diverse direzioni, con la conseguenza che il sistema regionale integrato di finanza pubblica, come disciplinato dal suddetto comma 154, deve considerarsi non più vigente e soprattutto che debbono essere ancora precisamente ridefiniti il ruolo e le competenze regionali ai fini della finanza pubblica regionale.

La novità fondamentale, che condiziona l’intero quadro normativo di riferimento, attiene al nuovo regime di finanza pubblica introdotto dall’art. 1, commi 819 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019). La legge, abrogando la precedente normativa concernente gli obiettivi di finanza pubblica basata sul conseguimento di saldi finanziari, ha previsto (comma 819) che dal 2019 la Regione e i Comuni del Friuli Venezia

---

<sup>31</sup> LEGGE REGIONALE 4 AGOSTO 2014, N. 15 - ARTICOLO 14 COMMA 13

*La Regione Friuli Venezia Giulia, nell’ambito delle proprie competenze statutarie e in armonia con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale, nonché al fine di costruire il “sistema regionale integrato” di cui all’articolo 1, comma 154, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011), definisce gli obblighi di contenimento della spesa e di coordinamento della finanza pubblica del sistema Regione-Enti locali per assicurare i risparmi di spesa necessari agli equilibri complessivi di finanza pubblica.*

*Comma abrogato dall’articolo 65 della legge regionale n. 18 del 17 luglio 2015, a partire dalla data di entrata in vigore della predetta legge.*

LEGGE REGIONALE 30 DICEMBRE 2014, N. 27 ARTICOLO 14, COMMA 1

*Le disposizioni di cui al presente articolo integrano la disciplina del “sistema regionale integrato” di cui all’articolo 1, comma 154, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011), in attuazione del protocollo d’intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per gli esercizi 2014-2017, siglato in data 23 ottobre 2014. In particolare sono definite per gli Enti locali della Regione le norme che prevedono il concorso dei medesimi Enti alle manovre di finanza pubblica nel rispetto degli obblighi comunitari e dei principi di coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento al patto di stabilità e al contenimento della spesa.*

LEGGE REGIONALE N. 18 DEL 17 LUGLIO 2015 ARTICOLO 1, COMMA 2

*I principi e le disposizioni della presente legge, in coordinamento con l’assetto della finanza regionale, concorrono alla realizzazione del funzionamento del “sistema integrato Regione-autonomie locali” di cui al Protocollo d’intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, firmato in data 23 ottobre 2014, cui sono parte, oltre all’ente Regione, i Comuni, le Province fino al loro superamento e le Unioni territoriali intercomunali, di seguito denominati “Enti locali”.*

<sup>32</sup> *Ad esempio nell’art. 41 della L.R. 12.12.2014 n. 26 ove la riforma della finanza locale ivi predefinita era anche preordinata alla “razionalizzazione e innovazione normativa per dare attuazione finanziaria al Sistema pubblico integrato Regione Autonomie Locali di cui all’art. 1, comma 154, della legge 13 dicembre 2010 n. 220”.*

Giulia (e i loro enti strumentali e istituzioni) concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguendo un equilibrio di bilancio consistente in un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, quale risulterà dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

A tale scopo, il comma 820 ha stabilito che, ai fini del suddetto equilibrio e in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, gli Enti possano utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal predetto decreto legislativo 118/2011. A sua volta il comma 822 demanda a un eventuale intervento del MEF l'adozione di misure per il tempestivo rimedio a situazioni che non risultino conformi al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La disciplina del sistema regionale integrato di finanza pubblica, che negli ultimi anni era preordinata al raggiungimento di diversi obiettivi espressi in termini di saldi finanziari<sup>33</sup>, non risulta pertanto più applicabile, non solo per l'inesistenza di saldi da perseguire, ma anche per l'inesistenza della previsione di un risultato complessivo di livello regionale da raggiungere e di cui la Regione deve essere garante nei confronti dello Stato. Gli obiettivi di finanza pubblica sono ora configurati come obiettivi dei singoli Enti, che sono quindi direttamente e unicamente responsabili dell'eventuale mancato conseguimento di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, mentre alla Regione compete, come si dirà, un'azione di coordinamento e non di garanzia, perlomeno nella pregressa accezione. Il fenomeno potrebbe essere definito come una sorta di "atomizzazione" degli obiettivi di finanza pubblica, che non si configurano più come obiettivo sistemico di livello regionale, ma come obiettivo specifico di ogni singolo ente, in quanto ricompreso nell'elenco delle Pubbliche Amministrazioni tenuto dall'ISTAT, che determina il perimetro degli Enti che rilevano e concorrono all'adempimento degli obblighi che l'Italia ha assunto nei confronti dell'Unione Europea e a livello internazionale.

Ne deriva anche una profonda modifica del ruolo e delle funzioni di finanza pubblica della Regione sia nell'ambito dei rapporti con gli Enti locali (che comprendeva il monitoraggio

---

<sup>33</sup> Nel 2018 l'obiettivo era dato da un saldo non negativo in termini di competenza corrispondente alla differenza tra entrate finali e spese finali.

degli andamenti, la concessione e la gestione delle cessioni verticali e orizzontali degli spazi finanziari, l'applicazione delle sanzioni per il mancato conseguimento dell'obiettivo) sia nei confronti dello Stato (garanzia e certificazione del conseguimento dell'obiettivo di sistema). A questo proposito la circolare del MEF 14 febbraio 2019, n. 3, contenente chiarimenti in materia di equilibrio di bilancio degli Enti territoriali a decorrere dall'anno 2019 ai sensi dell'articolo 1, commi da 819 a 830, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha chiarito che le innovazioni normative comportano:

- il superamento delle norme sul pareggio di bilancio di cui ai commi 465 e seguenti dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016;
- la cessazione degli obblighi di monitoraggio e di certificazione di cui ai commi 469 e seguenti dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016;
- la cessazione della disciplina in materia di intese regionali e patti di solidarietà e dei loro effetti, anche pregressi, nonché dell'applicazione dei commi da 787 a 790 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sulla chiusura delle contabilità speciali;
- la cessazione dell'applicazione delle disposizioni in materia di utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del debito attraverso il ricorso agli spazi finanziari assegnati agli Enti territoriali e, in particolare, per quanto interessa la Regione Friuli Venezia Giulia dei commi da 485 a 493 (assegnazioni di spazi finanziari nell'ambito dei patti nazionali) dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016;
- la cessazione degli effetti derivanti dal ricorso, negli anni 2018 e precedenti, ai predetti strumenti di flessibilità del saldo in termini di cessione/acquisizione di spazi finanziari e, quindi, del loro impatto sul nuovo equilibrio di bilancio. Conseguentemente, gli Enti territoriali, che hanno acquisito spazi negli anni 2018 e precedenti, nell'ambito delle intese regionali orizzontali e del patto nazionale orizzontale, non sono più tenuti alla restituzione negli anni 2019 e 2020.
- la cessazione della vigenza e degli effetti del D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21, volto a dare attuazione all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che prevedeva che le operazioni d'investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e all'utilizzo dei risultati d'amministrazione degli esercizi precedenti fossero effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, che garantissero, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima legge n. 243 del 2012,





del complesso degli Enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima Regione. Con particolare riferimento al ricorso all'indebitamento, la circolare precisa che gli Enti territoriali possono effettuare operazioni di indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento, contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge 243/2012.

Il protocollo d'intesa concluso in data 25 febbraio 2019 tra la Regione e il Governo statale sconta l'esistenza di questo quadro normativo di finanza pubblica di riferimento, che conseguentemente predefinisce un ruolo regionale significativamente diverso da quello che emergeva dai precedenti accordi Stato-Regione<sup>34</sup>. Il documento si compone di una prima parte relativa alla disciplina dei rapporti finanziari e di una seconda parte, che si presenta nella forma di due allegati (Allegato 1 e Allegato 2), nei quali vengono predeterminati rispettivamente i contenuti delle norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di coordinamento della finanza pubblica (il testo del provvedimento legislativo è stato recentemente licenziato) e i contenuti delle disposizioni di legge ordinaria (di cui all'art. 33

---

<sup>34</sup> I precedenti accordi Stato – Regione sono stati conclusi in data 6 ottobre 2006, 27 ottobre 2010, 23 ottobre 2014 e 30 gennaio 2018. Il primo, stipulato in epoca antecedente la crisi economica, si differenzia nettamente dai successivi perché era chiaramente finalizzato allo sviluppo regionale, a mezzo della predeterminazione delle linee di attuazione statutaria. I successivi rispondono invece a un prevalente interesse nazionale a regolare la partecipazione regionale al risanamento finanziario del Paese.

Nel primo accordo risultava di grande rilevanza e, nei fatti, foriera di ingenti conseguenze negli esercizi successivi la disciplina innovativa dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, per i quali le parti concordemente affermavano la necessità di una sostanziale rivisitazione, a partire dall'esigenza di modificare i criteri e le modalità dei trasferimenti delle compartecipazioni a favore di una forma di acquisizione diretta alle casse regionali e di un tempestivo pagamento dei pregressi crediti regionali. A tal fine si predefiniva la necessità di individuare i percorsi tecnico contabili per un'imputazione dei proventi tributari alla Regione che tenesse conto delle compensazioni e dei rimborsi previsti dalla disciplina fiscale. Si rimetteva inoltre alla Commissione paritetica il compito di individuare modifiche dello statuto che consentissero il più corretto trasferimento delle compartecipazioni erariali in conformità alla fonte costituzionale.

Le parti esprimevano inoltre la volontà di istituzionalizzare nelle forme ritenute più opportune da un lato la possibilità di adeguare la compartecipazione ai tributi erariali alle eventuali significative variazioni del quadro finanziario del settore sanitario (a tutela degli equilibri finanziari connessi all'autofinanziamento della sanità regionale) e dall'altro l'avvio a soluzione di anomalie nel gettito tributario, tra le quali, a titolo di esempio, si faceva riferimento alla circostanza che i redditi da pensione non rientravano tra quelli che rilevavano ai fini della compartecipazione regionale al gettito IRPF, in quanto non riscossi in regione.

I successivi accordi sono invece espressione dell'esigenza di livello nazionale di disciplinare la partecipazione della Regione al risanamento finanziario del Paese.

Il secondo accordo Stato Regione del 29 ottobre 2010 prefigura infatti uno scenario molto diverso da quello del 2006, essendo preordinato in primo luogo a disciplinare le modalità della partecipazione regionale al federalismo fiscale e in particolare all'attuazione dei principi di solidarietà e perequazione e, in secondo luogo, a chiarire gli obblighi dello Stato relativi alla compartecipazione regionale ai proventi erariali dei redditi da pensione. L'accordo prevede anche la misura di una partecipazione regionale all'indebitamento netto ulteriore rispetto a quello derivante dal patto di stabilità o da altre specifiche disposizioni di legge.

Anche il terzo accordo è volto a porre discipline di prevalente natura finanziaria, operando innanzi tutto una significativa modifica della prospettiva secondo la quale doveva essere inteso l'intervento finanziario previsto a carico della Regione, che costituiva, secondo le logiche sottese alla legge n. 243/2012 un contributo alla sostenibilità del debito pubblico e non più un contributo alla realizzazione del federalismo fiscale. In questo rinnovato contesto vengono modificati i contenuti finanziari del precedente protocollo del 29 ottobre 2010.

L'accordo del 30 gennaio 2018, preannunciando la rinegoziazione del protocollo d'intesa del 2010 entro il 30 giugno 2019, reca disposizioni di natura finanziaria sulla base delle quali vengono a modificarsi le modalità di partecipazione regionale alla finanza pubblica previste dai precedenti accordi, nel senso che ogni obbligo regionale previsto dal protocollo d'intesa del 2010 in termini di indebitamento netto è adempiuto dalla Regione assicurando l'equilibrio del bilancio ai sensi della legge 243/2012.

ter del d.l. 30 aprile 2019 n. 34) atti a modificare lo Statuto di autonomia, in relazione a quanto concordato nell'intesa.

In questa sede l'attenzione si focalizza sulle disposizioni che attengono più direttamente al rapporto ordinamentale tra la Regione e gli enti locali, mentre rimangono sullo sfondo le pur significative discipline di carattere finanziario poste dal protocollo.

Come anticipato, il quadro normativo di riferimento e le sottese competenze regionali delineati dal protocollo del 25 febbraio 2019 sono diversi da quelli che connotavano i precedenti accordi, dai quali il documento si discosta sotto tre diversi profili, e cioè:

- opera una modificazione del perimetro soggettivo degli Enti che appartengono al sistema integrato;
- tiene conto della modificazione degli obiettivi di finanza pubblica che gravano sulla Regione e sugli Enti locali della regione ai sensi della legge 145/2018 (legge di bilancio 2019);
- ridetermina la rilevanza e la funzione del sistema regionale integrato di finanza pubblica, che cambia anche denominazione in "Sistema integrato degli Enti territoriali del Friuli Venezia Giulia".

La tabella che segue raffronta, con riferimento alla composizione soggettiva, alle finalità e alla disciplina<sup>35</sup>, l'istituto previsto dal predetto comma 154 dell'art. 1 della legge 220/2011 con quello previsto dall'accordo Stato Regione del 25 febbraio 2019.

Comma 154 dell'art. 1 della l. 220/2010	Punto 1 del protocollo d'intesa 25/2/2019
Sistema regionale integrato. Soggetti	Sist. integrato degli Enti territoriali. Soggetti
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regione</li> <li>• Enti locali del territorio,</li> <li>• suoi Enti e organismi strumentali,</li> <li>• aziende sanitarie e gli</li> <li>• altri Enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla Regione medesima in via ordinaria e prevalente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regione</li> <li>• Enti locali del territorio</li> <li>• Enti strumentali e organismi interni di Regione ed Enti locali</li> </ul>
2) Finalizzato alla realizzazione dei complessivi saldi finanziari concordati dalla Regione con lo Stato	2) Finalizzato al coordinamento della finanza pubblica

<sup>35</sup> In questa sede non viene presa in esame la disciplina finanziaria prevista dall'accordo, che presenta anch'essa notevoli elementi di novità.

<p>3) Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la Regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La Regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi. Le disposizioni si applicano successivamente all'adozione del bilancio consolidato previsto dalle disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci.</p>	<p>3) Lo Stato e la Regione con il metodo dell'accordo regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema integrato e disciplinano l'applicazione al medesimo sistema delle norme statali in materia di contenimento della spesa.</p> <p>Il sistema integrato concorre alla finanza pubblica con un contributo in termini di saldo netto da finanziare nella misura stabilita dal protocollo d'intesa.</p>
--	--

Le differenze tra i due regimi paiono evidenti, anche se va sottolineato che gli assetti del “sistema integrato degli Enti territoriali” delineato dal protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019, potrebbero non risultare definitivi, in particolare quelli che riguardano le modalità di applicazione alla Regione delle norme statali in materia di contenimento della spesa, residuando a favore dello Stato uno jus variandi da esercitare comunque a mezzo del metodo pattizio ed entro i limiti predeterminati dal protocollo.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Il protocollo d'intesa è stato recepito nei contenuti finanziari a mezzo dell'art. 33 ter del d.l. 30 aprile 2019 n. 34 recante “Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi”, il quale ha integrato l'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 (legge 145/2018) aggiungendo alcuni commi dopo il comma 875 dell'art. 1 della legge. Più precisamente:

1. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, dopo il comma 875 sono inseriti i seguenti:

«875-bis. Le disposizioni dei commi da 875-ter a 875-septies sono approvate in attuazione dell'accordo sottoscritto il 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della regione Friuli Venezia Giulia ai sensi del comma 875, con il quale è data attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 188 del 2016, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018.

875-ter. Il contributo alla finanza pubblica da parte del sistema integrato degli Enti territoriali della regione Friuli Venezia Giulia in termini di saldo netto da finanziare è stabilito nell'ammontare complessivo di 686 milioni di euro per l'anno 2019, di 726 milioni di euro per l'anno 2020 e di 716 milioni di euro per l'anno 2021.

875-quater. Lo Stato riconosce alla regione Friuli Venezia Giulia un trasferimento per spese di investimento pari a 400 milioni di euro per la manutenzione straordinaria di strade, scuole e immobili e per la realizzazione di opere idrauliche e idrogeologiche per la prevenzione dei danni atmosferici, da erogare in quote pari a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, a 80 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024 e a 50 milioni di euro per l'anno 2025, nonché l'assegnazione di 80 milioni di euro per investimenti in ambito sanitario a valere sulle risorse ancora da ripartire del Programma straordinario di investimenti in sanità di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, da erogare nella misura del 20 per cento a titolo di acconto a seguito della sottoscrizione dell'accordo di programma e nella misura dell'80 per cento a seguito degli stati di avanzamento dei lavori. Lo schema dell'accordo di programma di cui al periodo precedente è presentato dalla regione ai Ministeri competenti; in assenza di osservazioni entro il termine perentorio di sessanta giorni, l'accordo si intende sottoscritto ed è esecutivo.

875-quinquies. All'articolo 51, terzo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, dopo la parola: 'tributi' sono inserite le seguenti: ', delle addizionali'.

875-sexies. All'articolo 51, quarto comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, la lettera b) è sostituita dalle seguenti:

'b) nelle materie di propria competenza, istituire nuovi tributi locali, disciplinando, anche in deroga alla legge statale, tra l'altro, le modalità di riscossione;

b-bis) disciplinare i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e consentire agli Enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni'.

875-septies. A decorrere dall'anno 2022, le risorse di cui al comma 9 dell'articolo 11-bis del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, sono destinate all'aggiornamento del quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la regione Friuli Venezia Giulia».

2. All'onere di cui al comma 875-ter dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si provvede, quanto a 30 milioni di euro per l'anno 2019, a 86 milioni di euro per l'anno 2020 e a 120 milioni di euro per l'anno 2021, mediante corrispondente riduzione del fondo di cui al comma 748 del citato articolo 1 della legge n. 145 del 2018. Al restante onere, pari a 24 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

3. All'onere di cui al comma 875-quater dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui al comma 126 del citato articolo 1 della legge n. 145 del 2018.

Seguendo l'ordine della tabella, la prima eclatante differenza attiene alla composizione soggettiva degli Enti appartenenti al sistema integrato.

Non sono più incluse le Aziende sanitarie e conseguentemente la spesa sanitaria regionale non rileva autonomamente ai fini della quantificazione delle necessità finanziarie del sistema, rimanendo inclusa nell'alveo della gestione finanziaria della Regione. La questione non è di poco conto a fronte della mancata applicazione da parte della Regione del titolo II del d.lgs. 118/2011 riguardante la Gestione sanitaria accentrata (GSA) della spesa sanitaria regionale, che potrebbe, tra l'altro, generare difficoltà nella dimostrazione delle effettive necessità di spesa della Regione, ai fini di quella correlata equa quantificazione del saldo netto da finanziare a carico della Regione, anche per conto del sistema integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia.

Sempre sotto il profilo delle novità di stampo soggettivo, nel nuovo protocollo perde rilevanza la specificità (ordinarietà o prevalenza del finanziamento regionale per spese di funzionamento degli Enti) del rapporto finanziario intercorrente tra la Regione e gli Enti. Questo requisito viene surrogato dalla "strumentalità" dell'Ente nei confronti non solo della Regione, ma anche degli Enti locali. L'argomento è trattato nell'ambito del correlato referto sul rapporto intercorrente tra la Regione e gli enti regionali.

Come ulteriore fondamentale differenza di natura soggettiva, si rileva infatti che il sistema riguarda, conformemente al suo nuovo nome, solo la Regione e gli Enti locali, intesi, appunto come aggregato degli Enti stessi e dei loro Enti strumentali e non più altri Enti regionali che si trovassero nelle condizioni previste dalla legge.

Un secondo motivo di distinzione del nuovo protocollo d'intesa dal precedente riguarda le potenzialità del sistema.

Quello di cui al comma 154 suddetto era preordinato alla realizzazione del saldo finanziario che costituiva lo specifico obiettivo di finanza pubblica, ma nel contempo si presentava come uno strumento dinamico, in grado di favorire o quantomeno di assecondare un migliore perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale. L'operatività sottesa al perseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica presupponeva infatti (secondo una logica circolare di reciproca interferenza) un'attività regionale (ad esempio la proficua gestione o cessione di spazi finanziari) che avrebbe ottenuto certamente beneficio dall'esistenza di azioni regionali foriere di scelte efficaci, efficienti ed economiche operate



dalla Regione a livello amministrativo, in attuazione degli obiettivi previsti dalle politiche regionali.

Con riferimento al ruolo che compete alla Regione, il nuovo sistema integrato degli Enti territoriali regionali pare invece, in prima battuta, configurato come un sistema statico, sostanzialmente preordinato a perimetrare i destinatari degli effetti finanziari previsti dal protocollo. In altri termini, salvo quanto si preciserà sulla sua natura di strumento di coordinamento della finanza pubblica, il nuovo sistema integrato rileva principalmente come definizione di un aggregato soggettivo cui riferire la disciplina del protocollo d'intesa (la Regione integrata dagli Enti locali del suo territorio e dai loro rispettivi enti strumentali). Il riferimento è espresso innanzitutto in termini positivi, nel senso che la partecipazione regionale al finanziamento del saldo netto del bilancio statale (e non più anche alla riduzione dell'indebitamento netto), o alle eventuali ulteriori misure finanziarie che lo Stato dovesse attivare, nei limiti di quanto consentito dall'accordo, è prefigurata come adempimento dell'intero sistema integrato.

Il riferimento è inoltre espresso anche in termini che potrebbero definirsi "negativi", e cioè in relazione a ciò che non deve essere o non deve accadere, nel senso che lo Stato e la Regione sono tenuti a verificare che le misure di concorso regionale alla finanza pubblica statale non siano tali da risultare incompatibili con le necessità finanziarie dell'aggregato soggettivo cui si riferisce l'accordo, e cioè del sistema integrato.

Per altro verso non si può negare che un fattore dinamico quale la "funzione di coordinamento" sia comunque affermato dal protocollo d'intesa, essendo il sistema integrato appunto costituito ai fini del "coordinamento della finanza pubblica". Tale affermazione pare non trascurabile, perché riafferma la necessità che il sistema regionale debba essere espressione di coordinamento, e cioè debba risultare coordinato e che tale funzione coordinante non possa che spettare alla Regione.

Nell'ottica di questo referto, focalizzata sulla funzione che compete alla Regione, questo pare il più importante aspetto innovativo del protocollo, attenendo al ruolo della Regione nei confronti delle altre parti interessate dall'accordo e cioè da un lato nei confronti dello Stato e dall'altro nei confronti degli enti locali e degli enti strumentali e istituzioni (degli enti locali stessi e della Regione).



Innanzitutto è evidente che la Regione nei confronti dello Stato non ha più un ruolo di garante circa il conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica da parte dell'intero sistema integrato o per lo meno non ce l'ha più con i pregressi contenuti. La Regione è parte contraente del protocollo d'intesa con una funzione che, in senso lato, si potrebbe definire di rappresentanza degli enti locali della regione e in tale sua veste ha un'obbligazione principale ben precisa e consistente nel pagamento allo Stato degli importi previsti dal protocollo d'intesa a titolo di saldo netto da finanziare. A seguito dell'adempimento dell'obbligazione finanziaria (di fatto per il 2019 ciò è avvenuto nel mese di luglio scorso), eseguito anche per conto degli enti locali, la Regione non ha più obblighi finanziari nei confronti dello Stato né a titolo proprio né per conto degli enti locali. Il fondamentale obiettivo di finanza pubblica del sistema integrato regionale previsto per l'anno 2019 dal protocollo d'intesa del 25 febbraio è stato infatti raggiunto a mezzo della corresponsione da parte della Regione dell'importo di 686 milioni di euro.

Rimane il problema di verificare (e si anticipa la risposta positiva) se permane a suo carico una diversa garanzia nei confronti dello Stato in ordine all'osservanza da parte sua, ma soprattutto da parte degli altri enti che compongono il sistema regionale integrato (enti locali regionali e loro enti strumentali, enti strumentali e istituzioni della Regione) dei vincoli economico finanziari consistenti nel mantenimento dei bilanci in equilibrio, ai sensi dell'art. 97 e 119 della Costituzione e nel rispetto dei principi indicati nella sentenza n. 247/2017 della Corte costituzionale.

I contenuti dell'azione che competerebbe alla Regione nei confronti degli enti locali ai fini dell'esercizio di questa funzione di garanzia a favore dello Stato, che presuppone un'ingerenza nelle gestioni degli enti locali stessi, è strettamente correlata all'intensità della funzione di coordinamento della finanza pubblica regionale di cui ora si tratta. L'argomento pare delicato per le sue possibili ripercussioni sulla finanza pubblica regionale, perché dovrebbe essere esplicitato in un contesto ordinamentale che, come sopra evidenziato, è basato sulla valorizzazione del principio dell'autonomia degli enti locali e nel contenimento di ciò che è stato inteso come un "centralismo regionale". Non può inoltre trascurarsi che la riforma costituzionale del 2001 ha eliminato i controlli regionali sugli enti locali, affermando il principio della equiordinazione tra gli enti che compongono la Repubblica.



La questione deve essere intesa in stretta relazione a quanto di seguito riportato in ordine all'esistenza di una nuova e delicata funzione di garanzia che è implicita al protocollo d'intesa e che compete alla Regione non nei confronti dello Stato, ma nei confronti degli enti locali della regione, in quanto componenti del sistema integrato.

Questa funzione emerge chiaramente dalle relazioni che hanno illustrato il disegno di legge n. 67, presentato dalla Giunta in data 15 ottobre 2019, che ha portato alla promulgazione della legge 7 novembre 2019 n. 19 intitolata "Recepimento dei principi fondamentali del sistema integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia, di cui all'Accordo tra Stato e Regione in materia di finanza pubblica del 25 febbraio 2019. Modifiche alla legge regionale 18/2015". La legge, a integrazione e modifica dell'art. 2 della l.r. 18/2015, afferma due principi che, costituendo espressione del coordinamento con l'assetto della finanza regionale, *"concorrono alla realizzazione del funzionamento del Sistema integrato"* di cui al protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019.

I principi affermati dalla l.r. 19/2019 sono i seguenti:

- Gli enti locali del Friuli Venezia Giulia concorrono con la Regione alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dagli Accordi per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione e nel rispetto degli obblighi europei.
- Al fine di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, spetta alla Regione definire con legge di stabilità il concorso finanziario e gli obblighi a carico degli enti locali adottando misure di razionalizzazione e contenimento della spesa idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche.

Le novità legislative sostituiscono e integrano le disposizioni di cui all'art. 2, secondo comma, della l.r. 18/2015, secondo cui *"Gli Enti locali del Friuli Venezia Giulia concorrono, con la Regione e con lo Stato, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di leale collaborazione e di coordinamento previsti dalla legislazione statale, dai protocolli d'intesa fra Stato e Regione e nel rispetto degli obblighi europei"*, espungendo dall'originario testo legislativo il riferimento al rispetto dei principi fondamentali di coordinamento previsti dalla legislazione statale.



La funzione che compete alla Regione alla luce della novella legislativa è intesa nella relazione approvata dalla V Commissione permanente consiliare nel senso che *“...In base all'accordo, è il sistema integrato la forma attraverso la quale l'insieme degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia concorre alla finanza pubblica statale. Spetta alla Regione, quindi, il ruolo fondamentale di garante del sistema integrato e quindi di normatore interno nei confronti dei propri enti locali, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica complessivi. Con il provvedimento legislativo si intende recepire anche formalmente i principi fondamentali dell'accordo, intervenendo con espresse modifiche alla legge regionale 18/2015 in materia di finanza locale del Friuli Venezia Giulia. In particolare, oltre al richiamo della perimetrazione del sistema integrato, si prevede che la Regione, esercitando la propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, definisca con legge di stabilità il concorso finanziario e gli obblighi a carico degli enti locali, adottando misure di razionalizzazione e contenimento della spesa idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche, nonché il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica”*.

Nella relazione di minoranza il significato dell'accordo con lo Stato e il ruolo regionale di garante viene invece esplicitato nell'ambito delle seguenti argomentazioni *.” ... Concretamente viene, quindi, previsto che non saranno più i singoli Comuni a doversi confrontare con il Governo centrale sui vincoli di bilancio, bensì l'Amministrazione regionale in qualità di garante del sistema integrato, conseguentemente offrendo totale libertà d'azione alla Giunta nei confronti dei propri enti locali. E ciò si tradurrebbe in una possibile maggiore garanzia di spesa e di assunzione di personale per i Comuni, risolvendosi così l'attuale problema dei “tetti di spesa”, calcolati sul triennio precedente, che ogni Comune, singolarmente, deve rispettare, potendo l'Amministrazione regionale cedere, ove ne ravvisi l'opportunità, una porzione di autorizzazione di spesa per i Comuni che dovessero averne bisogno per assumere nuovo personale...”*

La legge regionale 19/2019 ridisegna quindi il ruolo di garante che compete alla Regione ai fini della finanza pubblica riconducendolo chiaramente nell'alveo del coordinamento della finanza pubblica che le compete. Ciò è del resto conforme a diverse disposizioni dell'ordinamento regionale già vigenti, tra le quali pare opportuno ricordare quella, particolarmente rilevante sotto i profili operativi che interessano questo referto, di cui all'art. 34, primo comma della legge regionale 18/2015, che, nell'ambito del supporto alla corretta programmazione e gestione dei conti pubblici locali che compete alla Regione, intesta





espressamente alla struttura regionale competente in materia di autonomie la funzione di *“assicurare il coordinamento unitario della finanza pubblica locale”*.

L'esercizio di questa funzione di coordinamento della finanza pubblica intestata alla Regione dal protocollo d'intesa e rafforzata dalla l.r. 19/2019 da un lato legittima la Regione a verificare le risultanze di bilancio degli enti locali, a garanzia (nei confronti dello Stato) che esse siano corrispondenti agli obiettivi di finanza pubblica e dall'altro giustifica l'esistenza di un regime finanziario che non richiede agli enti locali altre forme di partecipazione al risanamento della finanza pubblica. Un siffatto esonero è garantito (agli enti locali) dall'azione normativa che la Regione è tenuta a esercitare.

La funzione di garante che spetta alla Regione alla luce del protocollo d'intesa (e anche della l.r.19/2019) è quindi bidirezionale, perché deve essere esercitata, sia pure con modalità affatto diverse da quelle pregresse, tanto nei confronti dello Stato quanto nei confronti degli enti locali appartenenti al sistema integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia, che non potrebbero, di regola, essere incisi da misure statali di limitazione della spesa.

E' di tutta evidenza che si tratta di una funzione regionale delicata, di cui non è difficile capire sia il grande equilibrio che è indispensabile presieda alla sua esplicazione sia le insidie che si possono annidare in una gestione non ispirata al principio della sana gestione finanziaria da parte degli enti locali e (degli enti regionali). Si tratta di una funzione che presenta anche non indifferenti difficoltà tecniche di esplicazione.

Oltre al *“coordinamento”* del livello regionale della finanza pubblica che compete alla Regione, dall'esame delle disposizioni del Protocollo d'intesa si può individuare nel *“metodo dell'accordo”* un altro importante principio di natura metodologica che connota il ruolo regionale nei suoi rapporti con gli altri Enti coinvolti nel protocollo d'intesa.

Il documento del febbraio 2019 opera infatti un'ampia valorizzazione del metodo dell'accordo per la definizione dei futuri rapporti tra Stato e Regione, ivi compresi quelli relativi all'applicazione delle norme statali in materia di contenimento della spesa. Il metodo dell'accordo tra le parti, arricchito da un espresso richiamo al rispetto del principio della leale collaborazione, costituisce inoltre specifico oggetto dell'art. 2 delle disposizioni di attuazione dello Statuto di cui il protocollo d'intesa prevede l'emanazione.

A questo proposito la Sezione ha già avuto modo di affermare, sulla scia dell'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale, che il metodo pattizio ha un valore



costituzionale di strumento di definizione dei rapporti istituzionali tra gli Enti e che quindi, così come vale nei rapporti tra la Regione e lo Stato, deve valere anche nei rapporti tra la Regione e i suoi Enti locali.

Il funzionamento del sistema integrato di finanza locale nel rapporto Stato-Regione presuppone infatti la definizione dei rapporti interni tra Regione ed Enti locali, definizione che non può che giovare del metodo pattizio, che, in via del tutto coerente con il principio affermato per l'intero sistema, diventa primo principio metodologico di definizione dei rapporti tra tutti gli Enti cointeressati dal protocollo d'intesa e che compongono il sistema. Si può conclusivamente ritenere che, ai fini che ora rilevano (individuazione del ruolo della Regione ai fini della finanza pubblica), dal protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019 si possono enucleare due principi di valore sistemico: la spettanza alla Regione di una "funzione di coordinamento del sistema" e il "metodo dell'accordo" per la regolazione dei rapporti istituzionali tra tutti gli Enti che sono interessati al funzionamento del sistema integrato.

## **9.2 Il ruolo della Regione in relazione ai nuovi assetti istituzionali degli Enti locali che emergono dalla l.r. 31/2018 e dalla l.r. 21/2019.**

Tenendo conto delle conclusioni sul ruolo della Regione emergente ai fini della finanza pubblica dal protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019, l'attenzione si sposta ora sul rapporto che si può configurare tra il ruolo e le competenze che spettano alla Regione in relazione ai temi di finanza pubblica e il ruolo che compete alla Regione nell'ambito della riforma degli assetti istituzionali delle Autonomie locali che ha preso avvio con la l.r. 31/2018 e che recentissimamente è sfociato nella promulgazione delle leggi regionali 19 e 21 del 2019.

Alla luce di quanto sopra precisato, la problematica afferente questo secondo aspetto delle competenze regionali si riassume nella necessità di individuare il migliore equilibrio tra l'autonomia decisionale riconosciuta ai Comuni ai fini dello svolgimento associato delle loro funzioni e l'esercizio responsabile delle funzioni e delle attività che competono alla Regione. Si tratta quindi di individuare un ruolo regionale che assicuri il suddetto equilibrio attraverso l'esercizio di funzioni regionali che auspicabilmente siano coerenti con quelle



spettanti ai fini della finanza pubblica, in quanto la gestione delle funzioni e dei servizi comunali presenta pur sempre aspetti di primaria rilevanza economico finanziaria. Non può per contro essere trascurato che la Corte costituzionale (cfr. sentenza 33/2019) ascrive la sostanziale inattuazione di una disciplina organica del settore proprio alla circostanza che le relative problematiche siano state finora intese dalla legislazione statale in una prevalente ottica economico-finanziaria e non in un'ottica centrata sulle effettive esigenze sostanziali e funzionali della differenziata platea dei Comuni italiani.

A questo proposito non si può trascurare che la cornice normativa, all'interno della quale deve essere definito il ruolo che compete alla Regione, deve tener conto:

1. della potestà legislativa esclusiva della Regione nella materia dell'ordinamento degli Enti locali,
2. a seguito della modifica dell'art. 11 dello Statuto di autonomia apportata dalla legge costituzionale 1/2016, della norma statutaria che attribuisce alla legge regionale il compito di disciplinare le forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali in attuazione dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione;
3. che le funzioni di programmazione e di indirizzo che competono alla Regione richiedono che allo stesso soggetto competa anche la funzione di verifica dei risultati derivati dall'esercizio di tali sue funzioni;
4. che il finanziamento regionale delle Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia (che non fruiscono degli ordinari trasferimenti statali) costituisce una delle più alte espressioni della specialità regionale, la quale dapprima impone alla Regione di assicurare a tutti gli Enti locali un livello di risorse adeguato all'esercizio delle loro funzioni fondamentali e successivamente di verificare, in attuazione dei valori costituzionali del coordinamento della finanza pubblica e del buon andamento, se e come quelle risorse finanziarie siano state effettivamente spese e quali risultati abbiano conseguito.

In virtù di questi principi, le funzioni regionali dovrebbero comunque caratterizzarsi per un'effettività, atta a garantire la tutela dei fondamentali valori di livello costituzionale desumibili dalla cornice normativa sopra ricordata.

Non si può al riguardo dimenticare che le due fondamentali leggi regionali che si sono succedute nel tempo (la l.r. 26/2014 e la l.r. 31/2018 di cui la l.r. 21/2019 costituisce concreta attuazione) ai fini dell'individuazione degli assetti ordinamentali degli Enti locali della



Regione, muovevano da concezioni del ruolo regionale molto diverse: in estrema sintesi, la prima si basava sull'idea di un sistema duale composto da Regione e Comuni e con la previsione di un esercizio da parte dell'UTI di funzioni comunali predeterminate in via generale dalla legge e dell'esercizio di funzioni a valenza sovracomunale o di area vasta sulla base di intese (per lo sviluppo) con la Regione. La seconda si basa su un drastico contenimento di ciò che è stato definito come "centralismo regionale", a favore di una valorizzazione dell'autonomia comunale, suffragata dai principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione previsti dall'art. 118 della Costituzione e con la previsione di un'interlocuzione tra Regione e Comuni per la realizzazione di modelli di area vasta fondati su principi di libera associazione, efficientamento dei servizi e salvaguardia delle specificità.

In questa sede si può solo fare cenno al fatto che a questa contrapposizione tra le due prefigurazioni del ruolo regionale è sottesa una radicale problematica di rilevanza costituzionale, che, coinvolgendo temi fondamentali riguardanti il regionalismo italiano, è ancora in attesa di una stabile definizione. A questo contesto problematico appartiene in particolare la tematica relativa al rapporto tra il principio della equiordinazione tra gli Enti che compongono la Repubblica (e in particolare della Regione e degli Enti locali) derivante dalla nuova formulazione dell'art. 114 della Costituzione e la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni (che, a livello nazionale, compete in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117 secondo comma lett. p) della Costituzione), cui accede anche la problematica della disciplina delle modalità (associate) del loro esercizio. Come già ricordato, nel Friuli Venezia Giulia questo tema assume un autonomo significato, dovendosi tener conto che la Regione, ai sensi della legge costituzionale 23 settembre 1993 n. 2 di (di integrazione dell'art. 4 dello statuto di autonomia), ha potestà legislativa regionale di rango primario in materia di ordinamento degli Enti locali e finanzia, direttamente e con risorse proprie, le Autonomie locali della regione.

Anche sotto il profilo ora in esame la Regione è dunque chiamata a esercitare con contenuti innovativi una funzione pregressa, che si affianca a quella più direttamente finalizzata al coordinamento della finanza pubblica. Come anticipato, si tratta di conciliare, specie attraverso un adeguato utilizzo del metodo pattizio, l'autonomia comunale con l'esercizio delle prerogative statutarie che competono alla Regione nella materia dell'ordinamento



degli enti locali. E' di intuitiva evidenza la delicatezza di questa funzione regionale, di cui non è difficile capire sia il grande equilibrio che è indispensabile presieda alla sua esplicazione sia le insidie che si possono annidare in una sua attuazione non ispirata da regole e principi efficacemente preordinati alla sana gestione finanziaria da parte di tutti gli enti locali (e degli enti regionali). In un contesto territoriale assai diversificato tali prerogative impongono alla Regione di assicurare che l'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali avvenga con contenuti validi non solo in termini di economicità, ma soprattutto in termini di un'efficienza e di un'efficacia che risultino omogenee su tutto il territorio regionale.



# SOMMARIO

PARTE I .....	1
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.....	2
1. Sintesi e conclusioni del referto.....	3
2. L'originario quadro normativo di riferimento e le sue modificazioni. Le difficoltà operative insite nella lunga fase di transizione e i principi sottesi alla riforma delle autonomie locali della regione e alla sua revisione.....	18
3. Attualità degli esiti dei precedenti controlli della Sezione, in particolare sulla gestione associativa delle funzioni comunali. ....	27
4. L'articolazione dell'esercizio delle funzioni presso gli Uffici e/o Servizi del bilancio dei Comuni. La carenza di personale presso i Comuni.....	33
5. La soppressione delle Province e il trasferimento del personale dipendente.....	35
6. Struttura e operatività (personale e funzioni) delle UTI al 30 giugno 2019.....	48
6.1 Il personale operante presso le UTI al 30 giugno 2019.....	50
6.2 Le funzioni spettanti ed esercitate dalle UTI al 30 giugno 2019. ....	53
7. Le problematiche sottese al Contratto collettivo regionale del comparto unico. ....	74
8. Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla gestione associata delle funzioni comunali. La sentenza 33/2019. ....	76
9. Il rapporto tra i nuovi assetti istituzionali degli Enti locali della regione e gli obiettivi di finanza pubblica. L'evoluzione del ruolo della Regione. ....	79
9.1 Aspetti sistematici del ruolo della Regione ai fini della finanza pubblica: la funzione di coordinamento e il metodo dell'accordo.....	79
9.2 Il ruolo della Regione in relazione ai nuovi assetti istituzionali degli Enti locali che emergono dalla l.r. 31/2018 e dalla l.r. 21/2019. ....	93
Sommario .....	97



--









**CORTE DEI CONTI**

Sezione regionale di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia

**RAPPORTO SUL COORDINAMENTO  
DELLA FINANZA PUBBLICA  
REGIONALE**

**PARTE II**

**2020**



*Soggetti, forme e relazioni organizzative della Regione Friuli Venezia Giulia  
nell'ottica della finanza pubblica*



# 1. SINTESI E CONCLUSIONI DEL REFERTO

Costituisce specifico oggetto del presente referto l'analisi del rapporto tra la Regione e il vasto e diversificato compendio di enti che in senso lato possono definirsi come enti regionali e che l'evoluzione dell'ordinamento ha ricondotto nell'alveo del Gruppo delle Amministrazioni Pubbliche (GAP) regionali, come definito dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118. La disamina è inserita in un più ampio scenario che prende in considerazione, a livello teorico e a livello operativo, le fondamentali modalità attraverso le quali si esplica l'azione regionale, di ognuna delle quali viene rilevata la dimensione finanziaria.

Nello svolgimento delle funzioni o attività regionali si può infatti individuare una sostanziale tripartizione dell'azione regionale a seconda che essa:

- a) sia svolta direttamente dall'apparato amministrativo regionale. Rientrano in questa linea d'azione la programmazione e la regolazione amministrativa, la contribuzione e l'incentivazione finanziaria, anche nella forma della prestazione di garanzie, le attività economiche svolte direttamente e in particolare la prestazione di servizi;
- b) sia posta in essere da organismi, enti o società regionali di cui la Regione si avvale per il perseguimento delle sue finalità istituzionali;
- c) costituisca oggetto di delega a favore di soggetti formalmente estranei all'Amministrazione regionale.

Queste tre linee di azione regionale sono espressione di differenti modulazioni delle relazioni organizzative dell'Ente Regione, di cui, nei fatti, non è sempre immediato cogliere la differenza e a cui corrispondono diversificate modalità di esplicazione, che si manifestano con riguardo alla programmazione, ai contenuti dell'azione e in particolare all'individuazione e al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, alla governance, alla vigilanza e al controllo, ivi compreso quello interno preordinato a verificare i risultati conseguiti e l'efficienza delle stesse scelte organizzative operate.

Il periodo preso in considerazione dall'indagine è di regola l'arco temporale 2014 - 2019 e le sue risultanze sono prevalentemente tratte dall'interlocuzione istruttoria che è intercorsa con l'Amministrazione regionale non solo ai fini dell'odierno referto, ma anche e soprattutto

ai fini delle parificazioni del rendiconto regionale o di altri specifici referti che si sono succeduti negli anni.

L'oggetto di questo referto si affianca, nell'ambito del Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica regionale, a quello di altro coevo referto della Sezione, che attiene invece al ruolo della Regione nei confronti degli enti locali e che è intitolato "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". Comune a entrambi i referti è la verifica degli effetti che importanti innovazioni dell'ordinamento regionale e statale, maturate nell'arco temporale preso in considerazione, hanno determinato nei rispettivi settori di indagine. A livello regionale è particolarmente rilevante l'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali, che, nel passaggio dalla XI alla XII legislatura regionale, registra una significativa discontinuità nella ratio e negli obiettivi, che si ripercuote sulle tematiche esaminate da questo referto in relazione all'avvenuta soppressione delle Province. A livello statale, il *novum* che assume rilevanza è invece rappresentato dal progressivo affermarsi dei nuovi principi contabili e dei nuovi obiettivi di finanza pubblica introdotti dalle leggi di stabilità e di bilancio, come specificati dai protocolli d'intesa tra Stato e Regione (specie da quello di data 25 febbraio 2019) per la regolazione dei rapporti finanziari tra loro intercorrenti.

Come illustrato nel suddetto collegato referto, il protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019 configura a carico della Regione un innovativo ruolo di finanza pubblica, che le compete in virtù della funzione di coordinamento della finanza pubblica regionale prevista dall'accordo. A fronte di un'obbligazione in termini di saldo netto da finanziare, che la Regione è chiamata ad assolvere anche per conto degli enti che compongono il nuovo sistema integrato regionale, permane il suo ruolo di garante del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti che costituiscono il predetto sistema, ma esso non attiene più al raggiungimento di un risultato finanziario complessivo di livello regionale, quanto piuttosto alla circostanza che tali enti, singolarmente considerati, conseguano l'equilibrio di bilancio nei contenuti previsti dalla sentenza della Corte costituzionale 247/2017. Il ruolo di garante che compete alla Regione presenta inoltre un altro significativo aspetto, che potrebbe definirsi "bidirezionale", perché diretto non solo nei



confronti dello Stato, ma anche nei confronti degli stessi enti inclusi nel sistema integrato regionale. In conformità alle logiche sottese all'accordo, l'azione regionale deve infatti riuscire a mantenere gli enti indenni da misure statali limitative della loro capacità di spesa, la cui regolazione compete invece in via esclusiva alla Regione, nell'ambito di un'azione regolatrice che ne richiede un uso responsabile e che è destinata a costituire un'importante manifestazione della specialità regionale.

In questo contesto, molto importante è la nuova perimetrazione del compendio dei soggetti rilevanti ai fini predetti (il sistema regionale integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia), che ora ricomprende, oltre alla Regione e agli enti locali, anche e solo i rispettivi enti strumentali e organismi interni.

Ai fini del presente referto, è proprio la "strumentalità" degli enti, definita dall'art. 11 ter del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, a costituire l'anello di congiunzione tra le due fondamentali finalizzazioni del ruolo regionale ora in esame, che, come si dirà, attengono da un lato alla governance del disomogeneo compendio di enti che costituisce il Gruppo delle Amministrazioni Pubbliche (GAP) regionali e dall'altro alla funzione di verifica che compete alla Regione nei confronti degli stessi enti, ai fini del perseguimento e del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti a loro carico dalla legge e dagli accordi con lo Stato.

L'ampia disomogeneità degli enti strumentali compresi nel GAP genera a livello operativo una pluralità di problematiche che spaziano

- dalla preliminare necessità di individuare, nelle logiche del d.lgs. 118/2011, l'effettivo significato dell'inclusione di un ente regionale nel GAP,
- alla necessità di verificare la coerenza di una siffatta inclusione in relazione alla natura giuridica e alle finalità istituzionali dell'ente
- e infine al rapporto che si configura tra la strumentalità rilevante ai fini della normativa sull'armonizzazione dei bilanci e la strumentalità degli enti regionali ai fini della concreta determinazione del ruolo di finanza pubblica che compete alla Regione.



Sotto un primo profilo si deve innanzitutto considerare che l'inclusione di un ente nel GAP non può ritenersi esclusivamente finalizzata alla perimetrazione dell'area di consolidamento del bilancio, bensì anche al consolidamento del rendiconto regionale e soprattutto all'individuazione del novero degli enti da assoggettare a una governance regionale. Sotto un secondo profilo, si osserva che neppure la riconduzione degli enti nell'alveo del GAP è di per sé sola sufficiente a determinare in modo esaustivo la linea d'azione della Regione nei loro confronti, permanendo la necessità di valorizzarne le singole caratteristiche ontologiche, specie in relazione all'individuazione delle modalità del loro coinvolgimento nel perseguire gli obiettivi previsti. Si può al riguardo affermare che l'inclusione dell'ente strumentale nel GAP è condizione necessaria per il suo assoggettamento alla governance regionale, ma non esaustiva per l'individuazione del contenuto della governance medesima.

La linea di condotta della Regione a questi fini è in parte influenzata dall'esistenza di una problematica di cui la Sezione ha più volte segnalato le ricadute al livello operativo e cioè il fatto che il rapporto tra la Regione e gli enti regionali che presentano i più marcati "indici di regionalità" è di regola disciplinato da norme di rango legislativo (regionale), con una conseguente forte limitazione della possibilità di incidere sullo stesso in sede amministrativa, a fronte di esigenze che richiedano una sua eventuale modifica o adattamento.

E' questa una problematica che peraltro riguarda più in generale tutta l'attività svolta direttamente dalla Regione (e cioè la linea d'azione di cui alla precedente lettera a). Non è infrequente infatti il caso in cui la fonte legislativa ponga norme di eccessivo dettaglio, che determinano per alcune fattispecie (puntuali e specifiche) l'impropria esistenza di una regolazione gestionale di livello legislativo anziché amministrativo.

La disamina della Sezione sulle funzioni e attività svolte direttamente dalla Regione ha riguardato anche ciò che in precedenti referti era stato qualificata come un'"ambivalenza" del ruolo regionale, la quale ha integrato la tradizionale funzione di programmazione e di regolazione per la ripartizione sul territorio delle risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi previsti dalla sua programmazione con attività di significato economico, direttamente imputabili alla Regione, in funzione delle quali la stessa non ripartisce le



risorse finanziarie, ma le consuma direttamente. Si tratta di attività che dovrebbero ordinariamente manifestarsi a mezzo della seconda linea d'azione regionale (di cui alla precedente lettera b) e cioè a mezzo degli enti regionali e che, se invece svolte direttamente, richiederebbero, tra l'altro, l'attivazione di strumenti di controllo interno di carattere gestionale e non solo finanziario. Dai primi conti economici elaborati dalla Regione in ossequio alla normativa sulla contabilità armonizzata è emersa con maggiore precisione la marginalità di questa attività economica regionale, che peraltro riceverà a breve un nuovo impulso dalla gestione diretta da parte della Regione del rapporto contrattuale, unificato a livello regionale, relativo al trasporto pubblico locale. Il primo conto economico della Regione redatto ai sensi della "contabilità armonizzata" (relativo all'esercizio 2017) espone delle risultanze afferenti la "prestazione di servizi", ove i costi sono oltre il quadruplo degli omologhi ricavi. La nota integrativa del bilancio risulta stringata e al riguardo non fornisce informazioni di dettaglio sui fenomeni che alimentano queste risultanze contabili, ma il confronto istruttorio con l'Amministrazione ha chiarito che per grande parte i proventi derivano dalla mobilità sanitaria al livello nazionale e per il resto da attività autorizzative. In termini percentuali il rapporto tra le componenti positive derivanti dalla prestazione di servizi e il totale delle componenti positive risultanti dal conto economico 2017 è del 1,51% (che sale al 1,77% nel 2018), mentre quello tra le corrispondenti componenti negative della gestione (e cioè dei costi per l'acquisizione di servizi) e il totale di tali componenti nel 2017 è del 6,48% (che nel 2018 scende al 6,28%).

Nel periodo preso in considerazione dal referto, il fenomeno più rilevante della linea d'azione diretta della Regione è certamente l'avvenuta internalizzazione delle funzioni che appartenevano alle disciolte Province. Ciò ha determinato effetti interni all'Ente Regione con riferimento alla ricomposizione dei rapporti funzionali tra gli apparati dell'Amministrazione. Assumono a tale fine rilevanza le modifiche delle competenze regionali, specie con riferimento alla successione nei rapporti giuridici pendenti - in particolare mutui, rapporti contributivi e finanziamenti - e nella titolarità del patrimonio immobiliare, e, conseguentemente, della dotazione del personale dipendente, a mezzo dell'inclusione nel ruolo regionale del personale di provenienza provinciale. Dall'altro lato l'internalizzazione delle funzioni provinciali ha dispiegato una rilevanza esterna all'Ente



Regione, con riferimento all'incremento dei suoi rapporti con l'accresciuto panorama degli enti (ex provinciali) che, in senso lato, si possono ora considerare "regionali", perché in qualche modo coinvolti nel perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale. Come anticipato, l'evoluzione legislativa dell'ultimo periodo e in particolare quella che rinvia i suoi presupposti nel protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019 convogliano la rilevanza della "regionalità" degli enti verso la nozione di "ente strumentale", che costituisce assieme all'Ente Regione la componente di livello regionale del nuovo "Sistema integrato di finanza pubblica degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia". Tra gli enti strumentali rientreranno certamente i quattro nuovi enti di decentramento regionale (EDR), previsti dalla legge regionale 27 novembre 2019 n. 21, cui verranno attribuite le funzioni originariamente spettanti alle disciolte Province.

La disamina dell'internalizzazione delle funzioni provinciali ha consentito dapprima di collegare i dati afferenti il trasferimento del personale provinciale nel ruolo regionale agli uffici regionali presso cui detto personale è stato trasferito e quindi, come specifico oggetto di questo referto, di abbinare i suddetti uffici alle funzioni provinciali transitate alla Regione (al 31 dicembre 2017 risultavano trasferiti alla Regione 1034 dipendenti per un costo relativo all'esercizio 2017 di 37,4 milioni di euro). E' emersa una situazione in cui questo rilevantisimo fenomeno, che nel giro di un paio d'anni ha determinato un incremento di circa il 25% circa del personale regionale con contratto di lavoro subordinato (da 2771 unità del 2014 a 3766 unità del 2017) e, unico caso nel panorama nazionale, il trasferimento delle funzioni provinciali alla Regione, risulterebbe gestito come un'ordinaria attività di turnover del personale regionale, in assenza di specifici programmi, analisi e valutazioni di carattere gestionale espressi da controlli interni di livello strategico o sulla gestione. Nelle relazioni del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli interni operati nel 2016, 2017 e 2018 non sono stati rinvenuti riferimenti a significativi atti organizzativi di carattere generale e valutativi riguardanti l'internalizzazione dell'esercizio delle funzioni provinciali e, in particolare, ad atti che abbiano predeterminato una corrispondenza tra il trasferimento del personale e il trasferimento delle funzioni provinciali e successivamente verificato gli esiti. E' comunque certo che non si è realizzata una coincidenza tra l'attribuzione di una funzione provinciale in capo a un ufficio regionale e il trasferimento a





quell'ufficio del personale provinciale originariamente incaricato di quella funzione. Analoga conclusione può rinvenirsi in relazione ai contenuti del Piano delle prestazioni, che traduce al livello operativo, riferito a singole unità di lavoro e a unità contabili elementari, la suddivisione delle risorse operata dal DEFR in funzione degli obiettivi strategici da perseguire. Anche in questo contesto non risultano particolarmente valorizzate le nuove funzioni regionali ereditate dalle province. E ciò pur a fronte di diversi atti organizzativi (delibere della Giunta regionale) che hanno adeguato le competenze della struttura operativa (Direzioni centrali e Servizi, Enti regionali) della Regione alle nuove funzioni.

La forza lavoro complessiva dell'apparato regionale (e cioè riferita a tutti i tipi contrattuali vigenti) al 31.12.2017 ammontava a 4.094 unità per una spesa annua complessiva di 198,8 milioni di euro, corrispondente al 2,76% del totale degli impegni per spese effettive dell'esercizio e con un incremento del 9,02% rispetto all'omologa spesa dell'esercizio precedente. Alla stessa data gli enti regionali strumentali contavano complessivamente 1.268 unità di lavoro, per una ulteriore spesa complessiva annua di euro 2,5 milioni a livello di impegni di spesa per gli enti in regime di contabilità finanziaria (111 unità lavorative) e di euro 50, 8 milioni a livello di costi di competenza, per gli enti in regime di contabilità economico patrimoniale (1.157 unità lavorative).

Al 31.12 2018 la spesa complessiva per i rapporti di lavoro intestati alla sola Regione era salita a euro 201,0 milioni con riferimento a 3.962 unità lavorative e con un incremento del 1,12% rispetto all'esercizio precedente.

L'analisi concernente l'azione regionale attuata per mezzo degli enti regionali (seconda modalità organizzativa, di cui alla precedente lettera b), che costituisce l'oggetto principale dell'odierno referto e di cui si dirà in prosieguo, necessita preliminarmente di una precisazione metodologica, perché non prende in considerazione le società partecipate o controllate, per le quali esiste da tempo un'organica disciplina legislativa (decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175) rilevante anche ai fini della finanza pubblica, la cui attuazione è puntualmente monitorata a livello statale e a livello regionale. La terza parte di questo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale concerne il monitoraggio che la Sezione ha svolto sull'attuazione che il d.lgs. 175/2016 ha ricevuto da parte dagli enti locali della regione ed esprime risultanze riferite all'intero fenomeno



regionale. Il presente referto si concentra invece sugli enti regionali e in particolare sugli enti regionali strumentali, per i quali non esiste una corrispondente disciplina unitaria e la cui articolazione, mutevole nel tempo, rende non agevole un inquadramento sistematico. La nozione di enti od organismi strumentali, che ora in buona parte li accomuna, lascia in realtà irrisolte alcune questioni che traggono origine nella diversa natura giuridica degli enti e nella distinzione tra ente strumentale “controllato” ed ente strumentale “partecipato”. Lo stesso aggettivo “regionale” presente nella definizione normativa di molti enti non presenta un significato univoco, cosicché l’unica distinzione concettuale che risulta chiara e valida è quella tra gli enti regionali intesi in senso stretto (e cioè degli enti regionali assoggettati al regime organizzativo e gestionale valido per gli uffici regionali- Regolamento regionale di funzionamento di cui al DPRG 277 del 2004) e tutti gli altri enti che possono definirsi “enti regionali in senso lato”, in quanto collegati in vario modo all’esercizio di una funzione o attività di interesse regionale. L’odierno referto mira appunto a individuare gli aspetti di comunanza e di distinzione che sussistono a carico degli enti che costituiscono il GAP (e degli enti strumentali in particolare) e a contestualizzare siffatta disomogeneità nell’ambito della disciplina di finanza pubblica che li riguarda, con l’obiettivo finale di verificare i contenuti dell’azione finora svolta dalla Regione e, auspicabilmente, di agevolarne la futura esplicazione. Non risulta infatti che l’attività regionale finora esercitata, da ultimo a mezzo della deliberazione di Giunta n. 2117 del 5 dicembre 2019 (concernente l’individuazione degli enti che costituiscono il GAP e del perimetro di consolidamento del bilancio per il 2019), sia allineata all’ordine di idee espresso in questo referto.

Passando all’esame della terza relazione organizzativa regionale (di cui alla precedente lettera c), e cioè della delega di funzioni o attività regionali, si osserva preliminarmente che si tratta di una formula finanziariamente rilevante che coinvolge un ampio novero di soggetti in un contesto normativo che si presenta complesso e che non agevola un’immediata individuazione dei fenomeni rilevanti. La delega delle funzioni assume nell’ordinamento regionale differenziate qualificazioni (delega di funzioni, delegazione amministrativa intersoggettiva, delegazione amministrativa interorganica), anche in relazione agli obiettivi che essa si prefigge e alla materia sulle quali essa incide, coinvolgendo entità soggettive assai differenziate tra loro. A essa rimangono sottese



importanti problematiche di inquadramento teorico della fattispecie, che coinvolgono le stesse nozioni di “funzione amministrativa” regionale e di “ente pubblico”. Sono al riguardo oramai consolidati gli orientamenti che individuano la caratteristica fondamentale dell’agire pubblico non nella qualificazione giuridica (ente pubblico) del soggetto che agisce, quanto piuttosto nella natura pubblica dell’interesse che viene tutelato e cioè, agli odierni fini, nel perseguimento da parte dell’agente di un interesse pubblico corrispondente a una “funzione regionale”. Le nozioni di “ente pubblico” e di “pubblica Amministrazione” non presentano infatti un significato preciso e assoluto, ma relativo e variabile, in relazione alla prospettiva in funzione della quale l’ente e la sua attività vengono presi in considerazione nel variegato contesto ordinamentale. Particolarmente pertinente con l’oggetto di questo referto è quanto efficacemente osservato in dottrina circa il fatto che, ai fini della finanza pubblica, vale una nozione di pubblica Amministrazione che rinviene il proprio comune denominatore nell’assoggettamento alla disciplina, di natura contabile e finanziaria, emanata in ossequio a logiche e finalità finanziarie di matrice europea, di cui è espressione la costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio, che ha permeato la nuova formulazione degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione.

Nel Friuli Venezia Giulia deve inoltre considerarsi vigente, anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, il principio della “amministrazione indiretta necessaria”, cui fanno riferimento gli atti della programmazione regionale, in base al quale il Comune può esercitare funzioni regionali sulla base di delega da parte della Regione stessa e non in virtù del principio di sussidiarietà affermato dal nuovo art. 118 della Costituzione.

I controlli della Sezione riguardanti l’esercizio di attività e funzioni regionali delegate sono stati prevalentemente eseguiti nell’ambito e ai fini delle dichiarazioni di affidabilità del rendiconto regionale e hanno talvolta evidenziato un profilo di criticità consistente in una carente o incompleta attuazione e verifica da parte del soggetto delegante in ordine al corretto adempimento di tutte le obbligazioni assunte dal delegato, in particolare di quelle non direttamente collegabili all’esecuzione materiale dell’attività delegata, in quanto principalmente attinenti all’interesse pubblico che giustificava la delega della funzione (ad esempio il rispetto dei termini per l’esecuzione dell’attività delegata).



Nel 2018 gli enti che hanno fruito di trasferimenti finanziari dalla Regione per la loro veste di delegatari di funzioni o attività regionali sono stati 31, per un importo decretato di approssimativi 267 milioni di euro. Va però osservato che i documenti della programmazione e in particolare il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER), che, rispetto alla pregressa Relazione Politica Programmata, riserva una maggiore attenzione alle funzioni regionali delegate, non prendono in considerazione tutti gli enti effettivamente delegatari di funzioni regionali. La disamina del periodo interessato dall'odierna analisi ha evidenziato che, successivamente al 2015, ove il valore del decretato complessivo ammontava ad approssimativi € 628,9 milioni di euro, di per sé superiori alla somma dei trasferimenti a tutti gli enti regionali di quell'esercizio, il flusso finanziario a favore degli enti delegatari si è fortemente ridotto, stabilizzandosi tra i 200 e i 270 milioni annui circa e cioè su livelli che corrispondono sostanzialmente a quelli dei trasferimenti registrati annualmente a favore delle società partecipate. I soggetti maggiormente interessati dalla delega sono strutture aventi forma societaria partecipata direttamente o indirettamente dalla Regione e in particolare Autovie Venete spa, Friuli Venezia Giulia Strade spa e Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia.

Tornando al tema principale di questo referto (azione regionale attuata per mezzo degli enti e organismi regionali) si segnala innanzitutto che la dimensione finanziaria del fenomeno è stata rilevata per il periodo 2005 -2018 sia con riferimento alle singole categorie di enti presi in considerazione (gestioni fuori bilancio, enti regionali, agenzie, aziende speciali, società partecipate, organismi direttamente partecipati, enti strumentali) sia nel suo valore complessivo, che rappresenta il dato più significativo, poiché i valori unitari risentono delle diverse classificazioni degli enti, che si sono succedute nel corso degli anni.

La spesa regionale che negli anni è stata complessivamente sostenuta a mezzo degli enti presi in considerazione si attesta prevalentemente su valori lievemente al di sotto del 10% del totale delle spese effettive risultanti dal rendiconto regionale, anche se negli ultimi due anni (2017 e 2018) la spesa (rispettivamente di 564,0 e 555,7 milioni di euro) è pari al 10,36% e del 10,24% del totale medesimo, con un picco positivo del 15,02% maturato nel 2009 (12,80% nel 2005) e con un picco negativo di spesa del 5,99% verificatosi nel 2013.



Chiarito che l'incidenza finanziaria della spesa annua regionale sostenuta per mezzo degli enti regionali (nell'ampia accezione del termine sopra individuata) ammonta all'incirca al 10% della spesa annua complessiva, la soluzione di buona parte delle varie problematiche connesse al ruolo della Regione oggetto di questo referto, può essere ottenuta dando risposta al quesito che ha per oggetto il significato e le conseguenze dell'inclusione nel GAP degli enti che rimangono però estranei al consolidamento del bilancio (e anche del rendiconto). In altri termini il quesito attiene ai motivi per i quali il decreto legislativo 118/2011 richiede alla Regione di elaborare due elenchi di enti, il primo ai fini della costituzione del GAP e il secondo, composto solo dagli enti compresi nel primo elenco, ai fini dell'individuazione del perimetro di consolidamento del bilancio.

Pare che la risposta a questo quesito, che risulta del tutto sottovalutata, vada in primo luogo ricercata non con riferimento alle tematiche del consolidamento espresse dal principio contabile di cui all'allegato 4/4, al d.lgs. 118/2011, bensì con riferimento alle tematiche di cui al principio contabile di cui all'allegato 4/1 riguardanti la programmazione. Questo principio prevede infatti che *“i contenuti della programmazione degli enti, devono essere declinati in coerenza con il programma di governo, che definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate (il cd gruppo amministrazioni pubblica)”*. Lo stesso principio afferma poi che *“le regioni, le province e i comuni definiscono gli strumenti della programmazione dei propri organismi e enti strumentali (esclusi gli enti sanitari soggetti al titolo secondo del presente decreto), in coerenza con il presente principio e con le disposizioni del Decreto Legislativo n. 118 del 2011”*. A tale fine il DEFR deve tra l'altro contenere gli indirizzi agli enti strumentali, alle società controllate e partecipate.

Le ricognizioni che la Sezione ha operato sulla problematica ora in esame hanno evidenziato innanzitutto che la definizione normativa (art. 11 ter del d.lgs 118/2011) degli enti strumentali appartenenti al GAP non ha impedito che il novero degli enti ivi inclusi sia obiettivamente assai disomogeneo e solo in parte rilevante ai fini del consolidamento. Con riferimento alla situazione esistente al 30.6.2019, gli enti strumentali controllati e partecipati inclusi nel GAP sono complessivamente 37, di cui solo 15 rilevanti ai fini del consolidamento del bilancio dell'esercizio 2018, mentre nessun ente strumentale è stato preso in considerazione ai fini del consolidamento del bilancio 2017.



Hanno inoltre evidenziato che le delibere della Giunta regionale (la più recente presa analiticamente in considerazione è la n. 2117 del 5 dicembre 2019) non tornano utili ai fini della soluzione del quesito ora in esame, perché esse sono analitiche nel precisare i motivi per i quali gli enti sono ricompresi o meno nell'area di consolidamento, ma non specificano quelli per i quali i singoli enti sono ricompresi nell'ambito del GAP. A ciò si aggiunge che le fisiologiche rideterminazioni periodiche degli enti inclusi nel GAP operate con delibera della Giunta Regionale non sempre evidenziano i motivi dell'esclusione dal GAP di alcuni enti che in precedenza ne facevano parte. In generale ciò che dagli atti di carattere organizzativo non risultava chiaro era la motivazione dell'inclusione degli enti nella categoria degli enti strumentali "partecipati".

Al riguardo si deve considerare che, se la disomogeneità della natura giuridica degli enti rimane indifferente ai fini del consolidamento del bilancio (così prevede il principio contabile sul consolidamento), non altrettanto si può dire ai fini della programmazione e ai fini di quella fondamentale attività consequenziale che compete alla Regione in ordine a una verifica e a una valutazione della conformità dei risultati dell'azione dell'ente agli obiettivi per esso previsti dalla programmazione regionale.

Il contraddittorio finale intercorso con l'Amministrazione ha chiarito la fattispecie, individuando i motivi che giustificano l'inclusione di certi enti nel novero degli enti strumentali partecipati. Si tratta di elementi di collegamento tra Regione ed ente strumentale che paiono deboli (qualità di socio, potere di nomina di amministratori, partecipazione non influente al fondo di dotazione) e non tali da giustificare un coinvolgimento nella programmazione regionale analogo a quello che riguarda gli enti strumentali controllati.

A un'esigenza di riscontro della corrispondenza tra la programmazione regionale e i risultati conseguiti dall'ente regionale, si affianca ora l'onere per la Regione di contestualizzare l'azione e i risultati conseguiti dall'ente strumentale nell'ambito dello scenario di finanza pubblica derivante dal protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019, che include espressamente gli enti strumentali e gli organismi interni della Regione (e degli enti locali) tra i soggetti che compongono il sistema integrato regionale degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia. Si tratta di un'attività che finora non è mai stata prospettata



nell'ambito degli atti dedicati alla perimetrazione del GAP, che sono stati elaborati esclusivamente in funzione del consolidamento del bilancio.

A ciò deve aggiungersi che, nel diverso contesto in cui, sulla base di specifiche delibere della Giunta Regionale, alcuni enti e organismi regionali sono stati assoggettati al perseguimento di obiettivi di finanza pubblica, gli enti regionali coinvolti hanno ampiamente sottovalutato l'importanza dell'adempimento. Le risultanze che emergono dalle parificazioni dei rendiconti regionali hanno infatti attestato, a carico degli enti, il sistematico mancato rispetto dei termini per la presentazione dei bilanci, con la conseguente impossibilità di una tempestiva verifica del conseguimento dell'obiettivo (che in effetti talvolta è poi risultato non rispettato) da parte di questa Sezione in sede di parificazione del rendiconto regionale. Gli esiti del controllo depongono inoltre nel senso che non sussiste una formale e puntuale evidenza dei presupposti soggettivi che giustificano l'inclusione degli enti nel GAP, che è stata acquisita solo in esito al contraddittorio finale, né risulta che il descritto accresciuto significato che ha assunto la nozione di "ente strumentale" della Regione sia al momento valorizzato negli atti dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda la prima problematica pare che l'iniziale riscontro possa addebitarsi alla mancanza di una sede unitaria di valutazione dei requisiti soggettivi posseduti dai singoli enti regionali, in quanto la decisione in ordine alla sussistenza dei requisiti di identificazione dell'ente strumentale (partecipato o controllato) è stata rimessa alle singole Direzioni Centrali incaricate della vigilanza o del controllo sugli enti, anche a fronte dell'indisponibilità in capo al Segretariato Generale di un elenco delle persone giuridiche partecipate dalla Regione. Ciò ha inizialmente causato una pluralità di attività valutative formulate da soggetti diversi e con riferimento all'esistenza di requisiti (come ad esempio quello della "partecipazione regionale"), che per gli enti di natura associativa o per le fondazioni si presta a interpretazioni non univoche, considerati i criteri di irrilevanza che sono stati all'uopo individuati. Prima facie, ne è conseguita la mancata inclusione nel GAP di enti che pare possiedano requisiti analoghi a quelli di enti che invece sono stati inclusi e viceversa. A questo proposito, va comunque precisato che le delibere della Giunta regionale afferenti la perimetrazione del GAP hanno più volte indicato, a integrazione di quelli

previsti espressamente dalla legge, quali siano i motivi, del tutto condivisibili, di irrilevanza ai fini dell'inclusione nel GAP e cioè

- gli enti e le associazioni cui l'Amministrazione regionale aderisce in qualità di socio ordinario attraverso il mero versamento della quota associativa annuale, allorché su tali enti ed associazioni non viene esercitata nessuna forma di controllo, né influenza dominante,
- gli enti per i quali la Regione non ha poteri di nominare o rimuovere componenti degli organi decisionali, né ha obblighi di ripiano dei disavanzi;
- le fondazioni cui la Regione aderisce solo quale mero socio sostenitore;
- i consorzi rispetto ai quali l'Amministrazione dispone esclusivamente di poteri di vigilanza.

Ai fini dell'odierno referto, le incertezze si configurano in maniera prevalente con riferimento agli enti strumentali "partecipati", anche dopo i chiarimenti acquisiti a mezzo del contraddittorio finale intercorso con l'Amministrazione. A fronte dei motivi per i quali questi enti sono stati inclusi nel GAP, permane infatti 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.

Va anche considerato che l'inclusione nel GAP è foriera di chiari doveri comportamentali in capo agli enti: oltre al possibile coinvolgimento nel consolidamento del bilancio e nei documenti della programmazione e della rendicontazione regionale, l'ente strumentale della Regione è, come detto, cointeressato al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in quanto componente del sistema regionale integrato di finanza pubblica, nonché dal particolare regime pubblicistico che riguarda gli enti pubblici strumentali e infine, giusta quanto previsto dall'art. 65 del d.lgs. 118/2011 dalla sottoposizione al Consiglio regionale dei suoi rendiconti e della loro pubblicazione sul BUR e sul sito internet della Regione. Ne consegue che la decisione regionale di includere o meno un ente nel GAP si può prestare a contestazioni anche in sede giudiziale, come in effetti è avvenuto ad opera della Fondazione





Lirica Giuseppe Verdi di Trieste, il cui ricorso avverso la sua inclusione nel GAP regionale è stato peraltro rigettato dal TAR del Friuli Venezia Giulia, sulla base di argomentazioni che paiono ineccepibili con riferimento alla specifica posizione ordinamentale della Fondazione. A fronte della descritta rilevanza che presenta la qualifica di “ente strumentale”, non sono state inoltre rinvenute negli atti regionali tracce di una valutazione circa la corrispondenza tra tale qualifica in capo all’ente e le effettive esigenze dell’azione regionale. Ciò si coglie negli stessi atti regionali di programmazione, ove gli enti strumentali “partecipati”, per i quali non vale il regime di identificazione basato sull’esistenza del controllo regionale definito dall’art. 11 ter, primo comma, del d.lgs.118/2011 sono solo elencati, senza che per essi siano illustrati i motivi della loro inclusione nella programmazione. Più in generale risulta assai labile anche quella valutazione circa la conformità dell’attività dell’ente agli obiettivi assegnati a mezzo degli “indirizzi” formulati nel DEFR e più precisamente nella sua nota integrativa. In assenza di uno specifico atto deputato a raccogliere gli esiti di siffatte importanti valutazioni, una verifica dell’attività svolta dagli enti strumentali è contenuta nel documento di programmazione dell’esercizio successivo, peraltro solamente nei termini di una descrizione dell’attività svolta dagli enti e quindi senza che siano manifestate valutazioni di coerenza tra indirizzi impartiti (ove impartiti) e attività svolta.

A questo problematico quadro d’azione deve ora aggiungersi l’onere della Regione di verificare gli esiti della gestione degli enti strumentali in relazione agli obiettivi di finanza pubblica che debbono essere perseguiti da tutti gli enti che costituiscono il sistema regionale integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia e quindi anche dagli enti strumentali della Regione.

L’art. 1, comma 8, della legge regionale 27 dicembre n. 23 (legge collegata alla manovra di bilancio 2020 – 2022) pone in effetti una disciplina in questo senso, ma la riferisce esclusivamente a 9 dei 20 enti regionali strumentali controllati e cioè agli enti che operano in regime di contabilità finanziaria e di più immediata “regionalità”, anche se non tutti possono essere considerati enti regionali in senso stretto. La legge prevede infatti che l'Ente tutela patrimonio ittico, l'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale, l'Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori, l'Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, l'Agenzia Lavoro & Sviluppo Impresa, l’Agenzia regionale



per la lingua friulana, l'Ente Parco naturale delle Prealpi Giulie e l'Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, informazione desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Quella qui configurata a carico della Regione è certamente un'attività complessa e non uniforme, perché, come emerge chiaramente dalle tabelle sinottiche elaborate dalla Sezione e allegate a questa relazione, deve tenere conto della diversa natura giuridica (pubblica o privata) degli enti strumentali, del loro diverso regime contabile (di contabilità finanziaria o di contabilità economico patrimoniale), del loro assoggettamento o meno al CCRL del comparto unico regionale e quindi a un sistema in cui la spesa del personale (di regola primo fattore di rigidità del bilancio) può essere governata dalla Regione e della stessa diversa rilevanza che essi possiedono ai fini della finanza pubblica, in quanto non tutti gli enti strumentali sono compresi nell'elenco delle pubbliche amministrazioni elaborato annualmente dall'ISTAT, che individua gli enti i cui risultati finanziari ed economici concorrono, in conformità al SEC 2010, a determinare il risultato complessivo dell'Italia nel perseguimento degli obblighi di finanza pubblica assunti nei confronti dell'Unione Europea e in sede internazionale.

Anche se complessa, si tratta comunque di un'attività che certamente compete alla Regione in virtù del ruolo di finanza pubblica che il nuovo assetto dei rapporti con lo Stato (conseguente al protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019) le ha assegnato, a tutela della coerenza finanziaria del sistema regionale con gli obiettivi di finanza pubblica nazionali, che è ora rimessa alla sua responsabile azione regolatrice.

Il generale quadro normativo di riferimento che emerge dal controllo si presenta quindi fortemente articolato, per l'esistenza di una pluralità di doverosi comportamenti della Regione, connessi alla strumentalità che enti regionali attualmente inclusi nel GAP rivestono nei suoi confronti. Inoltre il quadro si presenta disomogeneo, in relazione alla diversa natura giuridica che possiedono gli enti strumentali e al diverso rapporto che intercorre tra loro e la Regione, di cui è significativo indice la distinzione tra gli enti strumentali controllati e gli enti strumentali partecipati.



Pare pertanto indispensabile individuare una linea d'azione regionale che possa soddisfare in modo funzionale tutte le diverse esigenze (di consolidamento del bilancio o del rendiconto, di programmazione e governance riferita al sistema degli enti regionali, di garanzia circa il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte di tutti gli enti che compongono il sistema regionale integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia).

A tale proposito non pare che la soluzione a questo intricato contesto di problemi possa rinvenirsi in un distinguo tra una nozione di ente strumentale valida ai fini dell'armonizzazione (che verrebbe comunque a riferirsi non solo al consolidamento, ma anche alla programmazione) e una nozione di ente strumentale valida ai fini degli adempimenti di finanza pubblica. Pare infatti che una siffatta distinzione sarebbe fonte di ulteriori incertezze e incoerenze nell'azione della Regione, che dovrebbe sempre specificare cosa intende per ente strumentale. Va inoltre considerato che l'armonizzazione degli schemi di bilancio, nel cui alveo si pone la disciplina ora in esame (art. 11 ter del d.lgs. 188/2011) è preordinata in ultima battuta a favorire l'uniformità e la comparabilità dei dati di bilancio dei singoli enti ai fini del rispetto degli obblighi di finanza pubblica di livello nazionale. Parrebbe quindi incongrua una distinzione concettuale tra la nozione di ente strumentale valida ai fini del consolidamento del bilancio e una analoga nozione valida ai fini dell'assoggettamento al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, che andrebbe comunque circoscritta agli enti strumentali inclusi nell'elenco tenuto dall'ISTAT delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

Senza poter dimenticare l'esigenza di dare una risposta soddisfacente al quesito sopra formulato, pare che la soluzione non possa che essere rivenuta sulla base di una logica che imponga alla Regione di verificare periodicamente la corrispondenza del rapporto di strumentalità che intercorre con gli enti regionali alle previsioni di legge, alle finalità istituzionali della Regione o alle esigenze della sua programmazione, in analogia alle logiche che presiedono all'aggiornamento dei piani di razionalizzazione della partecipazione regionale a organismi di natura societaria. Al riguardo si ribadisce quanto già precisato nella prima parte di queste conclusioni, circa il fatto che nell'ordinamento non si rinviene, con riferimento agli enti strumentali regionali, una disciplina organica analoga



a quella che invece esiste per gli organismi societari, specie in ordine al regime di finanza pubblica che debbono osservare, alle finalità perseguibili e agli oneri motivazionali che debbono sussistere per un legittimo mantenimento o attivazione della partecipazione societaria. Ciò non esime però la Regione da un'attenta considerazione circa l'esistenza di validi motivi per il mantenimento della relazione di strumentalità che la collega agli enti, valutando l'esistenza del requisito alla luce dello scenario complessivo sopra tratteggiato. Ciò vale soprattutto per gli enti strumentali "partecipati" per i quali non è univoco il criterio di identificazione, non essendo rilevante il requisito fondato sull'esistenza del controllo, nei termini esplicitamente delineati dall'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, che vale per gli enti strumentali controllati. Se l'esistenza del requisito della strumentalità venisse confermata, spetterebbe alla Regione il compito di individuare l'entità e le misure più opportune per un effettivo coinvolgimento dell'ente strumentale partecipato al perseguimento dell'interesse pubblico che giustifica la partecipazione regionale. Se invece la strumentalità non venisse confermata, l'ente dovrebbe essere escluso dal GAP, con la conseguenza che verrebbero meno anche quelle evidenze dell'ente negli atti dell'Amministrazione che attualmente paiono prive di un effettivo significato.



## 2. INTRODUZIONE

### 2.1. Quadro normativo di riferimento, oggetto e finalità del controllo.

Il presente referto mira a evidenziare gli effetti che l'evoluzione di fondamentali istituti rilevanti ai fini della finanza pubblica ha prodotto sul ruolo che la Regione è chiamata a esercitare nei confronti del composito panorama degli enti che in senso lato possono definirsi regionali. Il perseguimento di questo obiettivo avviene nell'ambito di una più generale disamina delle modalità organizzative attivate dalla Regione per l'esercizio delle sue funzioni e della dimensione finanziaria delle attività all'uopo svolte.

Con separato referto di data odierna, intitolato "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", la Sezione esamina gli effetti che tale evoluzione ha determinato sul ruolo della Regione nel rapporto con gli enti locali. I due referti, che condividono il profilo di un'analisi di carattere sistemico di contenuto sia teorico che operativo, costituiscono espressione di quella funzione refertuale sugli aspetti fondamentali della finanza pubblica regionale contenuti in leggi regionali di programma o di principio, che alimenta il "Rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale" previsto dal programma di controllo della Sezione. Per il suo carattere descrittivo di un intero fenomeno esistente a livello regionale il suddetto Rapporto comprende anche (parte III) gli esiti del monitoraggio eseguito dalla Sezione sull'attuazione da parte degli enti locali della disciplina di cui al d.lgs. 175/2016, che impone di verificare periodicamente il permanere delle condizioni che giustificano la loro partecipazione a organismi di natura societaria. Il contenuto del presente referto è inoltre complementare alle disamine svolte a mezzo della deliberazione di questa Sezione n. 13 del 11 aprile 2019 avente come oggetto "Il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale per l'anno 2018" per la parte riguardante il bilancio consolidato della Regione

Autonoma Friuli Venezia Giulia per l'esercizio 2017 e i rapporti tra la Regione e le società da essa partecipate.

Nel quadriennio 2014–2017, nell'ambito dell'undicesima legislatura regionale, gli assetti ordinamentali della Regione Friuli Venezia Giulia sono stati interessati da molte novità, che hanno avuto importanti ricadute sull'organizzazione e sulla gestione delle attività dell'Amministrazione regionale sia con riferimento alla struttura e alle attività degli uffici regionali sia con riferimento al sistema delle relazioni intersoggettive con gli enti regionali. Le novità legislative hanno in particolare riguardato due aree di intervento, che costituiscono significative espressioni della specialità regionale, quali l'ordinamento delle autonomie locali<sup>1</sup>, che ha registrato la soppressione delle Province e la costituzione delle Unioni territoriali intercomunali (UTI), e l'assetto organizzativo dei servizi ospedalieri e distrettuali del servizio sanitario regionale.

Interventi legislativi adottati a livello regionale nella fase di avvio della dodicesima legislatura<sup>2</sup> hanno però segnato per entrambe le aree di intervento una discontinuità con le

---

<sup>1</sup> La nuova disciplina sulle autonomie locali emanata nel corso del XI legislatura regionale rinviene un fondamento costituzionale nella modifica dello Statuto di autonomia, che ha preso avvio con l'approvazione della proposta di modifica operata dal Consiglio regionale in data 30 gennaio 2014 e che si è perfezionata con la legge costituzionale 28 luglio 2016 n. 1 recante "Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare".

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

La novità certamente più significativa degli assetti statutari della Regione Friuli Venezia Giulia apportata dalla legge costituzionale 28 luglio 2016 n. 1 rimane comunque la soppressione delle Province a decorrere dalla data stabilita con legge regionale e, comunque, non prima della scadenza naturale del mandato dei rispettivi organi elettivi già in carica. La previsione statutaria ha ricevuto attuazione a mezzo della legge regionale 9 dicembre 2016 n. 20, che ha previsto e disciplinato la soppressione delle Province del Friuli Venezia Giulia, il trasferimento delle loro funzioni con le corrispondenti risorse umane, finanziarie e strumentali e la successione nei rapporti giuridici. Per le Province di Trieste, Gorizia e Pordenone in data 30 e 31 ottobre 2017 è stato approvato dal Commissario il bilancio di liquidazione, preceduto dal rispettivo Piano di liquidazione concernente il trasferimento del personale e delle risorse finanziarie relative, l'assegnazione dei beni immobili e mobili, l'assegnazione dei beni che identificano le funzioni istituzionali della Provincia e dei rapporti giuridici attivi e passivi in corso e connessi, ivi compreso il contenzioso. Per quanto riguarda la Provincia di Udine, la deliberazione della Giunta regionale n. 1534 del 10 agosto 2018 ha approvato ai sensi degli artt. 3 e 10 della legge regionale n. 20/2016 il piano di subentro della Regione nelle funzioni provinciali a far data dal 1 settembre 2018. Il piano di liquidazione è stato approvato con la successiva deliberazione giuntale n. 2125 del 16 novembre 2018.

<sup>2</sup> Per il sistema delle autonomie locali, il riferimento è alla legge regionale 28 giugno 2018 n. 17 (Norme urgenti in materia di funzioni delle UTI), alla legge regionale 12 ottobre 2018 n. 22 (Modifiche alla legge regionale 18/2016 concernente il sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), alla legge regionale 28 dicembre 2018 n. 31 (Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione - Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative), alla legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali), e alla legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).



logiche e le finalità dell'originario innovativo quadro normativo, riavviando l'orientamento dell'azione regionale verso nuovi obiettivi e generando una situazione, dichiaratamente definita transitoria, per la quale le funzioni provinciali sono state attribuite alla sfera d'azione regionale.

In particolare, la legge regionale 28 dicembre 2018 n. 31 (Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26, alla legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 e alla legge regionale 31 marzo 2006, n. 6) e la legge regionale 29 novembre 2019 n. 21 (Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale) hanno introdotto una disciplina fortemente ancorata alla valorizzazione dell'autonomia comunale, che era stata ritenuta lesa dal precedente sistema ordinamentale degli enti locali. Le relazioni consiliari illustrative dei due disegni di legge si sono soffermate ampiamente sulla necessità di limitare il 'centralismo regionale', di cui l'obbligatorietà dell'adesione alle UTI a carico dei Comuni costituiva un evidente sintomo, e di riattribuire ai sindaci, in attuazione del principio di sussidiarietà, la responsabilità decisionale sulle scelte che interessano il Comune, ivi comprese, in particolare, quelle riguardanti le decisioni da assumere ai fini della gestione, anche associata, delle funzioni, ricercando liberamente sinergie con altre amministrazioni similari per collocazione territoriale e per funzionamento.

Contemporaneamente, nel suddetto arco temporale, al livello statale, si sono progressivamente stabilizzati gli effetti di provvedimenti legislativi fortemente innovativi riguardanti la contabilità e la finanza pubblica (armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126; pareggio di bilancio previsto dalla novella costituzionale di cui alla legge 20 aprile 2012 n. 1 e alla normativa di attuazione, in termini di equilibri di bilancio, di cui alla legge 24 dicembre 2012 n. 243) che nel Friuli Venezia Giulia sono entrati pienamente in vigore con termini postergati di un anno rispetto all'ordinario regime statale. Agli odierni fini, assume un importante rilievo anche il decreto legislativo 19.8.2016 n.175, emanato in attuazione della legge delega 7 agosto 2015 n. 124 e modificato dal decreto

---

*Per la sanità regionale il riferimento è alla legge regionale 17 dicembre 2018 n. 27 (Assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale).*

legislativo 16 giugno 2017 n. 100, che, per quanto riguarda il livello regionale, ha ridefinito il rapporto intercorrente tra la Regione e le società da essa partecipate o controllate.

Tutti questi interventi legislativi si sono in vario modo e con diversa intensità ripercossi anche sull'organizzazione degli uffici e delle attività regionali, ivi ricomprese, in particolare, quelle afferenti il rapporto tra l'Ente Regione e gli enti regionali, intesi nell'ampia accezione che fa riferimento alla circostanza dell'esercizio, a vario titolo, di una "funzione regionale" o quantomeno di un'attività di interesse regionale da parte degli enti stessi. In questo quadro, una fondamentale importanza riveste, al livello amministrativo, l'attuazione del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126, in ordine alla costituzione, previa individuazione degli enti e organismi strumentali della Regione, del Gruppo delle amministrazioni pubbliche (GAP) della Regione, ai fini del consolidamento del bilancio regionale.

Sotto quest'ultimo profilo, sul quadro normativo di riferimento hanno significativamente inciso:

- la legge di bilancio statale per il 2018 e soprattutto la legge di bilancio statale per il 2019. La prima (legge 27 dicembre 2017 n. 205) all'art. 1, comma 815, ha in particolare stabilito che, a decorrere dal 2018, non si applicassero più alla Regione Friuli Venezia Giulia le disposizioni sul patto di stabilità interno. La seconda (legge 30 dicembre 2018 n. 145, art. 1 commi 819 e seguenti), nel sancire il superamento del regime di finanza pubblica basato sul patto predetto, ha identificato l'obiettivo di finanza pubblica per gli enti territoriali nell'equilibrio di bilancio, consistente in un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. Ciò ha determinato il venir meno della rilevanza dei saldi di finanza pubblica che trovavano fondamento nell'art. 9 della legge rinforzata 243/2012, con rilevanti conseguenze sul sistema regionale integrato di finanza pubblica;
- alcune importanti pronunce della Corte costituzionale. In particolare, con la sentenza 247/2017 e con la sentenza n. 101/2018 la Consulta, esaminando la natura giuridica degli istituti contabili dell'avanzo finanziario e del fondo pluriennale vincolato, ha affermato principi che riconoscono la loro piena disponibilità in capo agli enti territoriali e che conseguentemente hanno valorizzato l'autonomia





finanziaria degli enti stessi. Tali principi sono stati successivamente recepiti dal legislatore nell'ambito della disciplina di finanza pubblica dettata dalla legge di bilancio 2019;

- i due protocolli d'intesa tra la Regione e lo Stato conclusi nel periodo gennaio 2018 - febbraio 2019, che hanno disciplinato i rapporti finanziari tra le parti e innovato le modalità di partecipazione della Regione e degli enti che ad essa fanno capo al perseguimento degli obiettivi di finanza di livello nazionale che erano stati determinati dal protocollo d'intesa del 24 ottobre 2014. Si tratta del protocollo 30 gennaio 2018, cui ha fatto seguito il d.lgs, 26 marzo 2018 n. 45 recante le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di compartecipazione ai tributi erariali e del protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019, che ha nuovamente ridefinito i rapporti finanziari tra Stato e Regione e che è stato recepito dal D. Lgs. 25 novembre 2019, n. 154 recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica".

Ai fini del presente referto risulta di fondamentale importanza la ridefinizione del sistema regionale integrato di finanza pubblica operata da quest'ultimo accordo, che ha riferito l'innovativa disciplina di finanza pubblica del rapporto Stato - Regione dallo stesso introdotta a un compendio di enti costituito dalla Regione e dagli Enti locali nonché dai loro rispettivi enti strumentali e organismi interni. Ed è proprio il riferimento agli enti strumentali contenuto in questo protocollo che colloca in una nuova prospettiva il rapporto tra la Regione e gli enti regionali, costituiti in buona parte da "enti strumentali". La natura strumentale degli enti regionali collega infatti la ratio e le finalità che presiedono alla "strumentalità" degli enti rilevante ai fini del decreto legislativo 118/2011 con la ratio e finalità della strumentalità degli enti rilevante ai fini del protocollo d'intesa e cioè del rapporto di finanza pubblica tra "Stato - Regione" prefigurato dall'accordo suddetto. Lo scenario nel quale si collocano queste problematiche si presenta molto articolato ed è reso complesso dall'esistenza di elementi che necessitano di un attento inquadramento, quali: a) la numerosità e la diversificata natura giuridica degli enti strumentali della Regione; b) le diversità dei piani e dei livelli ai quali l'azione regionale nei confronti degli enti strumentali



risulta finalizzata; c) il diversificato contenuto delle attività che competono alla Regione a causa di tale loro strumentalità. In altri termini si profila la necessità di rapportare, con riferimento a un compendio numeroso e diversificato di enti regionali, l'attività di governance gestionale che compete alla Regione, in qualità di capogruppo di un insieme di enti che presentano aspetti di collegamento (sotto forma di controllo e/o di partecipazione regionale) con la Regione stessa, all'attività di garante che, con diversi profili operativi, le compete ai fini della finanza pubblica regionale. La chiarezza del poliedrico rapporto che intercorre tra Regione e i suoi enti strumentali costituisce quindi un presupposto indispensabile per un corretto e funzionale esercizio di quel ruolo regionale che costituisce l'oggetto di questo referto.

La recentissima legge regionale 7 novembre 2019 n. 19 rappresenta un'esplicitazione a livello regionale del protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019 per quanto attiene al rapporto tra la Regione e gli enti locali che costituiscono il "Sistema regionale integrato degli enti territoriali previsto dal protocollo suddetto". Il protocollo d'intesa include peraltro nel sistema integrato anche gli enti strumentali della Regione che risentono anch'essi del nuovo ruolo che la Regione è chiamata a esercitare ai fini della finanza pubblica.

In questo quadro normativo sommariamente descritto, il presente referto si propone di fare il punto sul regime organizzativo e operativo dell'Ente Regione, enucleando le modalità di esplicazione delle attività regionali e quantificandone la dimensione finanziaria, specie in relazione a quelle che attengono al suo rapporto con gli enti regionali, sottolineando gli aspetti fondamentali del ruolo e delle funzioni regionali maggiormente incise dalle novità legislative.

Più precisamente, costituiscono fondamentale oggetto del controllo un approfondimento sul ruolo e sulla funzione regionale, che vengono esaminati nella duplice ottica di finanza pubblica, finalizzata, da un lato, a individuare le modalità e l'intensità del coinvolgimento degli enti regionali nel perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale e, dall'altro, a illustrare il rapporto che si configura tra la Regione e gli enti regionali in ordine al regime di finanza pubblica che deve essere rispettato nello svolgimento delle loro attività. In linea generale la data di riferimento per le suddette analisi è il 31.12. 2018. Molti fenomeni vengono peraltro inquadrati, specialmente per gli aspetti finanziari, nella loro evoluzione



storica e, per altro verso, il rapido succedersi degli eventi ha reso necessario prendere in considerazione anche atti e fatti occorsi nel 2019.



### 3. LE MODALITÀ DI ESERCIZIO DELLE FUNZIONI E ATTIVITÀ REGIONALI.

#### 3.1. Le relazioni organizzative della Regione.

Le descritte fondamentali finalità del referto vengono perseguite attraverso la rilevazione delle caratteristiche delle diversificate “relazioni organizzative”, che la Regione ha attivato per conseguire gli obiettivi previsti dalla sua programmazione e più in generale per assolvere alle sue funzioni istituzionali.

Con la locuzione “relazione organizzativa” si intendono, nell’ambito di un rapporto intersoggettivo di cui è parte la Regione, il metodo e/o lo strumento di significato organizzatorio utilizzato per coinvolgere enti e/o soggetti, in prevalenza a questa formalmente estranei, nel perseguimento delle sue finalità istituzionali o nello svolgimento di attività di interesse regionale.

Nell’ottica di questo referto, siffatte relazioni organizzative si affiancano e integrano l’ordinario perseguimento degli obiettivi previsti dalla programmazione che l’“Ente regione” attua per il tramite dei propri organi e uffici.

Un medesimo obiettivo regionale può infatti essere conseguito con modalità diverse, rilevanti in primo luogo sotto il profilo soggettivo e cioè nei casi in cui vengano valorizzate l’autonomia organizzativa e le specifiche capacità gestionali di enti a vario titolo collegati alla Regione. Le relazioni organizzative di questo tipo intercorrono con una pluralità di enti e, pur essendo tra loro assai diversificate, sono accomunate dal fatto che tutti gli enti acquisiscono un carattere di “regionalità” dato dalla finalizzazione della loro attività al perseguimento di un interesse regionale. Per tale motivo questi enti possono essere genericamente intesi come “enti regionali”, nell’ampia accezione del termine che verrà in prosieguo meglio illustrata in relazione alla nozione di “ente regionale in senso stretto” che contraddistingue invece gli enti sottoposti al medesimo regime organizzativo e gestionale valido per l’Ente Regione.

Altre volte la relazione organizzativa è incentrata sulla funzione o sull’attività regionale (ed è pertanto rilevante sotto il profilo oggettivo), come nel caso in cui la funzione o l’attività



regionale è delegata ad altro soggetto. Va al riguardo precisato che la delega delle funzioni o attività regionali assume nell'ordinamento regionale differenziate qualificazioni di significato giuridico (delega di funzioni, delegazione amministrativa intersoggettiva, delegazione amministrativa interorganica), anche in relazione agli obiettivi che essa si prefigge e alla materia sulla quale essa incide, coinvolgendo entità soggettive assai differenziate tra loro. Delegatario delle funzioni regionali può essere infatti un ente locale, un ente regionale, una società partecipata regionale, un altro ente pubblico, un apparato privo di autonoma personalità giuridica come ad esempio una gestione fuori bilancio.

Riveste una rilevanza non solamente concettuale la distinzione che può operarsi tra la delega dell'esercizio di funzioni regionali (la cui titolarità rimane incardinata in capo alla Regione) e il trasferimento di funzioni ad altro ente (in cui la titolarità della funzione viene appunto trasferita ed entra nella sfera delle attribuzioni del soggetto destinatario). In una fase di significativa rimodulazione degli assetti ordinamentali come quella attualmente esistente, ciò potrebbe anche tradursi in un conferimento di funzioni regionali all'ente locale, nell'ambito di una fisiologica valorizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Come esempio di un trasferimento di funzioni regionali ad altri enti, si può ricordare la fattispecie disciplinata dalla legge regionale 8 marzo 2005 n. 4, secondo cui l'esercizio delle funzioni di concessione dei trattamenti economici previsti dalla legislazione statale a favore degli invalidi civili e attribuite alla Regione ai sensi del decreto legislativo 31 ottobre 2002, n.. 270 è stato trasferito dalla Regione alle aziende per i servizi sanitari.

Il grafico che segue schematizza le relazioni organizzative che connotano l'azione regionale e che si inseriscono in una trilogia di modalità di esercizio della funzione regionale, la quale si articola:

- a) nelle funzioni e attività svolte direttamente dall'Ente regione,
- b) nelle funzioni e attività svolte da enti, organismi e società regionali,
- c) nelle funzioni il cui esercizio è delegato a terzi.

Nel definire il novero delle funzioni regionali, il grafico evidenzia anche la distinzione che è necessario operare tra le funzioni tradizionalmente appartenenti alla sfera delle attribuzioni regionali e le funzioni interessate da una "internalizzazione regionale". Una



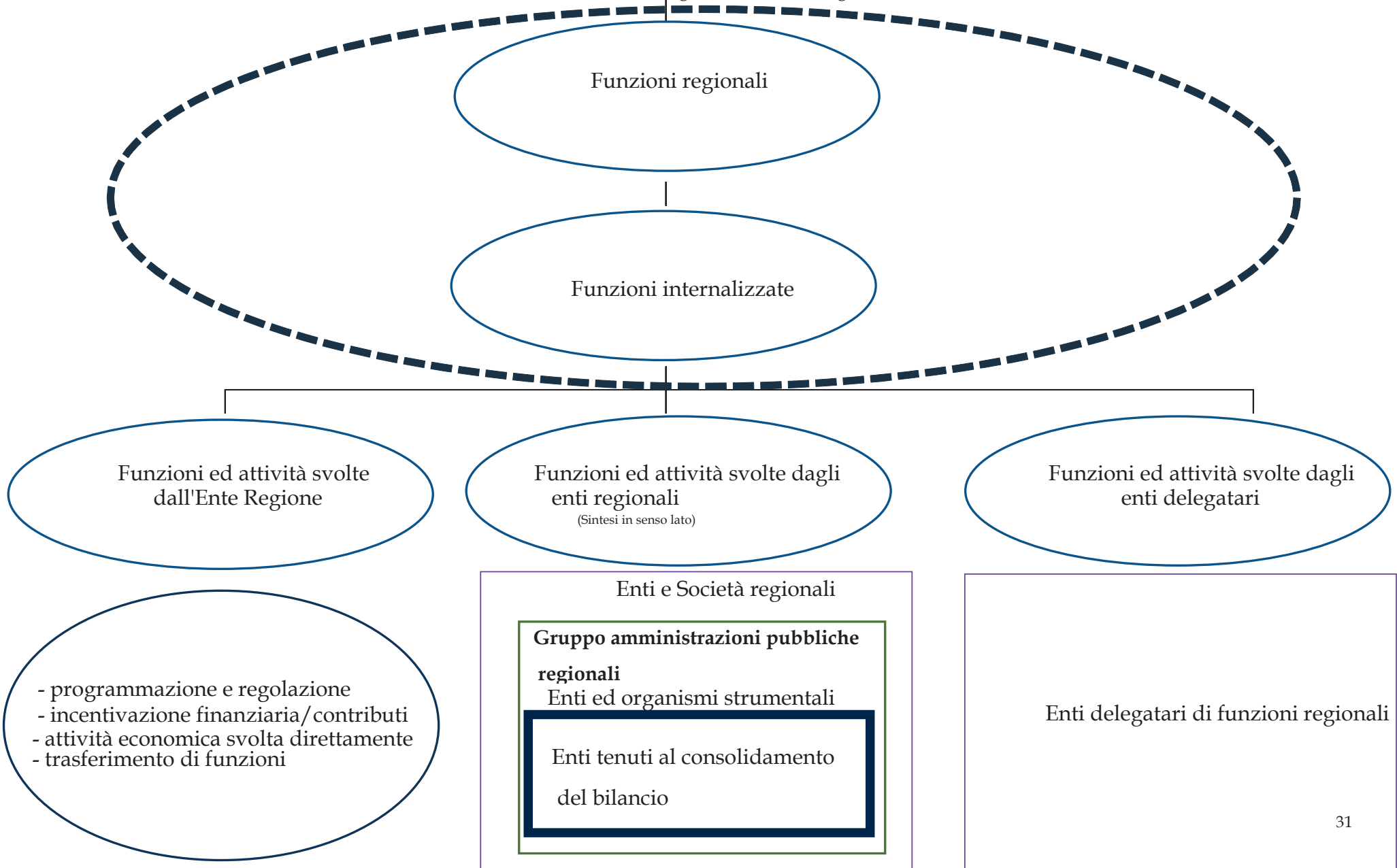
siffatta distinzione è di viva attualità e rinviene il suo fondamento nelle importanti novità ordinamentali che nell'ultimo periodo hanno interessato la Regione e che consentono di individuare, all'interno delle funzioni e/o attività che fanno direttamente capo alla Regione, quelle che derivano dall'acquisizione o dalla internalizzazione di funzioni in precedenza svolte da altri soggetti (ad esempio e soprattutto le funzioni delle disciolte Province) e cioè dapprima svolte da soggetti estranei all'apparato regionale e successivamente affidate alla competenza di un ufficio regionale.



PROGRAMMAZIONE REGIONALE

RELAZIONI ORGANIZZATIVE DELL'ENTE REGIONE PER IL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI PREVISTI DALLA

Amministrazione regionale - Ente Regione



Il grafico evidenzia dunque una tripartizione dello svolgimento delle funzioni o attività regionali a seconda che esse: a) siano svolte direttamente dall'apparato regionale; b) siano poste in essere da organismi, enti o società regionali; c) costituiscano oggetto di delega a favore di soggetti formalmente estranei all'Amministrazione regionale.

Tutte le fattispecie sopra rappresentate sono espressione di differenti modulazioni delle relazioni organizzative regionali idonee a interferire sui temi e sugli obblighi di finanza pubblica interessati dall'odierno referto (sotto il profilo del regime di finanza pubblica che incontra l'azione regionale e dell'efficienza della scelta organizzatoria, dei costi di funzionamento, della spesa del personale, del sistema dei controlli interni).

In questo contesto, non sempre è agevole distinguere la fattispecie in cui la Regione ha delegato a terzi l'esercizio di proprie funzioni amministrative, affinché esse vengano esercitate in sua vece, dall'esercizio diretto da parte della Regione stessa di una propria funzione avente come oggetto l'incentivazione (a mezzo di finanziamenti, contribuzioni, concessioni di garanzie o altra forma di sussidio) di un'attività svolta da altro soggetto, in quanto espressiva di un interesse pubblico (regionale) ritenuto meritevole di tutela. La distinzione tra le due fattispecie, evidente sul piano teorico in relazione all'esistenza o meno di un trasferimento ad altri dell'esercizio di una potestà rientrante tra le attribuzioni regionali, può non essere altrettanto evidente nei fatti, in relazione innanzitutto alla misura, più o meno ampia e immediatamente percepibile, in cui l'attività incentivata corrisponde a una finalità regionale; in secondo luogo in relazione alla misura in cui la finalità stessa può essere perseguita senza l'adozione di atti di natura provvedimentoale; infine e per converso, in relazione alla misura in cui per l'esercizio dell'attività delegata sia previsto un corrispettivo o un rimborso spese.

Si pensi ad esempio, prescindendo dalla sopravvenuta abrogazione di talune norme, al ruolo esercitato negli anni da Banca Mediocredito del FVG nella sua diversificata veste di soggetto gestore di attività regionali nella forma di gestione fuori bilancio, di soggetto fruitore diretto di contribuzioni regionali per l'assolvimento di attività bancaria nel settore dell'edilizia agevolata e, sempre nello stesso settore, di soggetto delegato all'esercizio di funzioni amministrative nell'elaborazione e attuazione delle graduatorie degli aventi diritto, di soggetto esercente attività di supporto tecnico (retribuito) a favore del comitato





tecnico di gestione del FRIE ai sensi della legge regionale 2/2012. La pluralità della natura del rapporto che si configura tra alcuni soggetti e la Regione è peraltro frequente: ad esempio ciò accade con riferimento alle Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura, ivi compresa Unioncamere del FVG, e all' Università degli studi di Trieste, che rilevano talvolta come soggetti richiedenti finanziamenti regionali per lo svolgimento di attività loro proprie e talvolta come soggetti di cui la Regione si avvale, a mezzo del trasferimento di risorse finanziarie, per il perseguimento di finalità generali e particolari di interesse regionale, anche a mezzo di specifiche attività gestionali (a quest'ultimo proposito, per le Camere di commercio, si può fare riferimento agli incentivi per il rafforzamento e il rilancio della competitività delle microimprese e delle piccole e medie imprese del Friuli Venezia Giulia ai sensi della legge regionale).

In effetti la chiara distinzione, che a livello teorico si configura tra gli istituti sopra considerati (finanziamento e incentivazione di attività; delega dell'esercizio di funzioni; conferimento/trasferimento di funzioni), sfuma nella realtà operativa, in quanto tutti i siffatti istituti rinvergono la loro fonte nella legge regionale, che non sempre è di agevole interpretazione. Questa Sezione ha già avuto modo di evidenziare che *"l'esistenza di un'autonoma potestà legislativa in capo alla Regione vale inoltre a fortemente connotare le attività programmatiche (e i controlli interni di cui in questa sede si tratta) e a distinguerli dai corrispondenti istituti applicati presso gli Enti locali, i quali, sprovvisti di potestà legislativa, sono tenuti a programmare i propri obiettivi strategici e a verificarne l'effettivo raggiungimento in un quadro normativo che non possono determinare o modificare. In un ambito regionale, la traduzione sul piano operativo degli obiettivi fondamentali della programmazione, alla cui origine si colloca il programma di governo, avviene tramite la legge (legge finanziaria e leggi di settore) e sempre tramite legge avvengono sia la predeterminazione dei più importanti snodi gestionali e procedurali (ad esempio fissazione di criteri e priorità, individuazione di strumenti gestionali, adozione di misure organizzative) sia la quantificazione delle risorse da destinare alle diverse attività programmate"*. (deliberazione 68/2015, pagg. 175-176 "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale 2014).

In conclusione, il ruolo e il significato dell'azione regionale sono quindi in ultima analisi dipendenti dal rapporto qualitativo e quantitativo che intercorre tra le suddette tre possibili



modalità di esercizio delle funzioni regionali. Tale rapporto influenza infatti importanti profili operativi riguardanti la programmazione, l'organizzazione e lo svolgimento dell'azione regionale, nonché il controllo interno e le valutazioni complessive sull'efficacia e sulla proficuità dell'azione stessa.

### **3.2. Le funzioni e attività regionali svolte direttamente dall'Ente Regione. Le ambivalenze della funzione regionale.**

Le funzioni e attività svolte direttamente dalla Regione comprendono, a latere dell'attività legislativa, innanzitutto la programmazione ai vari livelli e la regolazione, cui fa seguito la ripartizione sul territorio delle risorse finanziarie. Ciò avviene a mezzo delle attività di incentivazione finanziaria e di contribuzione a favore di iniziative ritenute meritevoli di sostegno in quanto conformi e/o coerenti con gli obiettivi della programmazione regionale. Una particolare forma di incentivazione si attua a mezzo della concessione di garanzie. Si tratta dunque delle funzioni che connotano il tradizionale ruolo regionale di ente preposto, in un'ottica prevalentemente finanziaria, alla programmazione e alla ripartizione delle risorse sul territorio a favore di specifiche attività e di individuati beneficiari e soggetti attuatori. Forme e procedure particolari riguardano l'impiego di fondi comunitari, in relazione ai quali la Regione può assumere ed esercitare ruoli differenziati.

Con un siffatto ruolo regionale concorrono i casi in cui l'Ente Regione è esso stesso gestore e cioè i casi in cui le risorse finanziarie non sono dalla Regione distribuite sul territorio a favore di soggetti terzi, ma sono da essa direttamente consumate, anche per la prestazione di servizi, che a loro volta generano ricavi. Questa attività regionale può definirsi economica proprio perché è foriera da un lato di costi imputabili alla Regione (in particolare i costi di funzionamento) che comportano una riduzione delle risorse a disposizione e dall'altro di ricavi. Il primo conto economico della Regione redatto ai sensi della "contabilità armonizzata" (relativo all'esercizio 2017) espone delle risultanze economiche afferenti la prestazione di servizi ove i costi (443,4 milioni) sono oltre il quadruplo degli omologhi proventi (100,7 milioni), in grande parte (93,3 milioni) derivanti dalla mobilità sanitaria al livello nazionale e per il resto da attività autorizzative. In termini percentuali il rapporto tra



le componenti positive derivanti dalla prestazione di servizi e il totale delle componenti positive risultanti dal conto economico 2017 è del 1,51% (che sale al 1,77% nel 2018), mentre quello tra le corrispondenti componenti negative della gestione e il totale di tali componenti nel 2017 è del 6,48% (che nel 2018 scende al 6,28%). A questa marginale attività economica direttamente prestata dalla Regione dovrebbero in linea teorica aggiungersi le attività economiche svolte dalle società partecipate in house, che dal punto di vista organizzativo rappresentano soltanto delle articolazioni operative della Regione sottoposte a un controllo analogo a quello dispiegabile nei confronti dei suoi uffici ed enti regionali (in senso stretto). Ovviamente importanti attività di significato economico vengono svolte dalla Regione anche a mezzo degli enti regionali in senso stretto.

La descritta bipartizione, che si può individuare all'interno dell'"azione diretta" regionale, da un lato consente di cogliere l'ambivalenza della funzione regionale, ondeggiante tra un prevalente ruolo di programmazione e di distribuzione sul territorio delle risorse finanziarie finalizzate al perseguimento dei suoi obiettivi programmatici (funzione di finanziamento incentivante, "funzione del far fare") e un ruolo quantitativamente marginale di fruizione e consumo di tali risorse a opera della stessa Amministrazione regionale (Regione quale soggetto economico, "funzione del fare"). Dall'altro lato, la suddetta bipartizione è una diretta conseguenza delle importanti modifiche degli assetti ordinamentali che la Regione ha vissuto nella XI legislatura (internalizzazione di funzioni originariamente svolte da altri soggetti, in particolare dalle disciolte Province).

Lo scenario ordinamentale di riferimento al quale si riferiscono le analisi dell'odierno referto non può trascurare ulteriori fondamentali circostanze che connotano l'azione regionale. Si tratta di caratteristiche fondamentali dell'azione regionale, che la Sezione non ha mancato di rappresentare nei suoi precedenti referti, dalle quali non si può prescindere, in quanto costituiscono immediata espressione della specialità regionale.

Tra queste, notevole significato riveste il fatto che la Regione dispone di potestà legislativa, che nel caso del Friuli Venezia Giulia comprende in via esclusiva anche l'organizzazione dei propri uffici e dei rapporti finanziari con gli Enti locali. Ne consegue che gli aspetti organizzativi di cui questo referto si occupa rinvergono, in via fisiologica, la loro fonte direttamente nella legge, come pure di fonte legislativa è la natura autorizzatoria della spesa



che è propria del bilancio regionale, il quale, diversamente dagli Enti locali, è approvato con atto legislativo.

Sotto questo profilo (attività regionale disciplinata per legge) assumono in concreto una specifica rilevanza i casi in cui la norma finanziaria è integrata da disposizioni di dettaglio che dovrebbero invece trovare fisiologica esplicazione a livello amministrativo, in ossequio ai principi che presiedono alla legalità e alla legittimità dell'azione amministrativa. Il riferimento è a quelle fattispecie in cui l'indispensabile previsione legislativa che prevede e autorizza la spesa è impropriamente integrata da norme di eccessivo dettaglio che determinano per quella fattispecie (puntuale e specifica) l'esistenza di una regolazione gestionale di livello legislativo anziché amministrativo.

In questi casi gli effetti dell'azione regionale possono sfuggire a forme di efficace controllo: la disciplina di dettaglio contenuta nella legge, che pur può determinare effetti gestionali di grande rilevanza, rimane infatti estranea sia alle valutazioni del controllo interno sugli effetti dell'azione amministrativa sia alle valutazioni dell'organo legislativo sugli effetti della legislazione<sup>3</sup>.

Analoga importanza deve essere riconosciuta all'interrelazione tra la sfera pubblica e quella privata, in relazione alla quale paiono oramai consolidati gli orientamenti che individuano la caratteristica fondamentale dell'agire pubblico non nella qualificazione giuridica (ente pubblico) del soggetto che agisce, quanto piuttosto nella natura pubblica dell'interesse che viene tutelato e cioè, ai fini che in questa sede rilevano, nel perseguimento da parte dell'agente di un interesse pubblico corrispondente a una "funzione regionale".

Ciò che si intende rappresentare è che, alla luce dello Statuto di autonomia, i contenuti delle attività e gli assetti organizzativi regionali sono ampiamente rimessi a scelte esercitate al livello legislativo regionale, che rinvergono limiti solo nei casi in cui esse interagiscono con prevalenti valori costituzionali, quali, ad esempio, i principi di coordinamento della finanza pubblica o le norme che sono espressione dell'ordinamento civile dello Stato. La Sezione ha segnalato a questo proposito i profili di collegamento della produzione legislativa regionale con il tema della qualità della legislazione<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. deliberazione 20/2019 del 12 luglio 2019 di questa Sezione: "Le procedure regionali volte a verificare gli effetti delle leggi".

<sup>4</sup> Cfr. da ultimo il Referto "Le procedure regionali volte a rilevare gli effetti delle leggi", deliberazione n. 20 del 12 luglio 2019

### 3.3. L'internalizzazione delle funzioni provinciali.

Il grafico sopra riportato ha evidenziato come all'interno delle funzioni regionali possano essere distinte le funzioni "internalizzate". Si tratta delle funzioni già spettanti alle Province, che sono state trasferite alla Regione a seguito della loro soppressione prevista dalla legge regionale 9 dicembre 2016 n. 20, in attuazione dell'art. 12 della legge costituzionale 28 luglio 2016 n. 1, secondo il quale le Province della regione Friuli Venezia Giulia esistenti alla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale sarebbero state soppresse a decorrere dalla data stabilita con legge regionale e, comunque, non prima della scadenza naturale del mandato dei rispettivi organi elettivi già in carica.

Si tratta di funzioni caratterizzate dalla preesistenza di una "regionalità", derivante dal fatto che esse appartenevano a un ente di livello regionale (la Provincia) e che, concettualmente, le distingue dalle funzioni che la Regione ha acquisito dallo Stato nel corso degli anni sulla base di norme di attuazione statutaria.

Nel collegato referto concernente il ruolo regionale alla luce dall'evoluzione dell'ordinamento regionale degli enti locali, gli effetti della soppressione delle Province sono stati esaminati in relazione al trasferimento dei dipendenti provinciali, di cui sono stati quantificati l'entità e il peso finanziario, in un'ottica generale focalizzata sulle ricadute che ciò ha generato sugli assetti organizzativi delle Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia e delle UTI in particolare, le quali avevano fruito solo in minima parte delle risorse umane di provenienza provinciale, che invece sono transitate pressochè totalmente nel ruolo del personale regionale.

Nell'odierno referto la soppressione delle Province viene invece esaminata con riferimento al trasferimento delle funzioni provinciali e nell'ottica delle ricadute che il loro esercizio ha determinato sugli assetti organizzativi dell'Ente regione, in relazione al massiccio incremento del numero dei dipendenti regionali<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Si riporta il prospetto che evidenzia la dinamica del numero delle unità di lavoro dipendente della Regione nel periodo 2012 - 2018 nei seguenti termini:

*Evoluzione del numero dei dipendenti regionali dal 2012 al 2018*

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.770	2.791	2.771	2.973	3.566	3.766	3.654



A questo proposito è comunque opportuno richiamare gli esiti della disamina sul trasferimento del personale provinciale, ricordando che esso si è indirizzato in modo assolutamente prevalente verso gli uffici della Regione, nel senso che alla data del 31.10.2017, risultavano in servizio presso la Regione 1034 unità di personale di provenienza provinciale, di cui 977 unità a tempo indeterminato e 57 unità originariamente a tempo determinato e, tutte tranne una, successivamente stabilizzate. A tale contingente di personale si sono aggiunte nel corso del 2018 ulteriori 30 unità lavorative. Nel collegato referto è stato anche rilevato che, dei 1210 dipendenti provinciali alla data del 31.12.2014, solo 176, pari al 14,5%, non sarebbero transitati nel ruolo regionale e che al 31.12.2017 circa il 38% del personale regionale era di provenienza provinciale.

A una siffatta transizione di personale si è accompagnato un trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali, che è avvenuto progressivamente e che, in un contesto e con finalità profondamente diverse da quelle iniziali, si è completato a mezzo dell'art. 29 della l.r. 21/2019.

In ordine al trasferimento delle funzioni provinciali, va premesso che l'elenco di funzioni (*rectius*: di attività rientranti nelle singole funzioni) provinciali da trasferire alla Regione è stato originariamente individuato dall'art. 32 della legge regionale 12 dicembre 2014 n. 26, che ha ripartito nei tre allegati alla legge (A, B, C) l'elenco delle funzioni esercitate dalle Province. L'originaria elencazione delle attività comprese nelle suddette funzioni è stata modificata con le successive leggi regionali del 2016 n. 3, n. 4, n. 10, n. 20, n.24.

Il suddetto art. 32, i cui allegati A, B, C sono stati definitivamente abrogati dall' art. 40, comma 3, della l.r. 21/2019 a far data dal 1 gennaio 2021, stabiliva che le funzioni di cui all'allegato B fossero trasferite alla Regione<sup>6</sup> con decorrenza dal 1° luglio 2016, a eccezione di quelle in materia di lavoro di cui alla legge regionale 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), il cui trasferimento sarebbe decorso dalla

---

*Le risultanze, che tengono conto di tutti i fenomeni integrativi e diminutivi del numero dei dipendenti regionali, evidenziano, a mezzo della differenza tra il dato del 2017, in cui può considerarsi stabilizzato il trasferimento dei dipendenti ex provinciali, e il dato del 2014, relativo al periodo antecedente all'avvio dei trasferimenti (+ 995 unità), come l'incremento del numero dei dipendenti regionali sia pressoché interamente riconducibile al trasferimento del personale provinciale (977 unità al 31.12.2017).*

<sup>6</sup> Si tratta di attività rientranti nelle seguenti funzioni ex provinciali: Funzioni in materia di agricoltura; Funzioni in materia di ambiente; Funzioni in materia di caccia e pesca; Funzioni in materia di cultura e sport; Funzioni in materia di edilizia scolastica nazionale; Funzioni in materia di trasporti; Funzioni in materia di istruzione; Funzioni in materia di lavoro; Funzioni in materia di politiche sociali; Funzioni in materia di trasporti; Funzioni in materia di viabilità.

data di istituzione dell'Agenzia regionale per il lavoro, da effettuarsi con legge regionale entro il 30 giugno 2015. Le funzioni di cui alla tabella A continuavano transitoriamente a essere esercitate dalle Province, mentre per quelle di cui alla tabella C si prevedeva il trasferimento ai Comuni nei contenuti e nei tempi previsti dalla legge. La legge regionale 29 maggio 2015 n. 13, recante la riforma dell'organizzazione dei servizi per l'impiego della Regione, ha medio tempore disciplinato il trasferimento delle funzioni provinciali in materia di lavoro, operando una riorganizzazione delle funzioni nell'ambito della Direzione centrale competente in materia di lavoro. L'art. 46 della successiva legge regionale 28 giugno 2016 n. 10 ha posto un regime transitorio che prevedeva che, nelle more del completamento del processo di riordino delle Province, queste rideterminassero, entro il 31 agosto 2016, le proprie dotazioni organiche per effetto del trasferimento di funzioni di cui alla l.r. 26/2014 riferito alle decorrenze 1 giugno 2016 e 1 luglio 2016, riducendo di una misura non inferiore al 50 per cento, con riferimento alle categorie C e D, il personale adibito a funzioni trasversali o di staff così come risultante alla data del 30 giugno 2016. Come sopra ricordato, la stessa disposizione ha previsto inoltre che il personale dichiarato non fondamentale per le funzioni che permanevano in capo alle Province fosse trasferito presso la Regione a eccezione di quello che, per effetto di mobilità volontaria, avesse conseguito il trasferimento presso una Unione Territoriale Intercomunale. Di fatto, il personale di staff inizialmente rimasto presso le Province, è stato assegnato alle strutture regionali non con riferimento alle funzioni provinciali acquisite dalla Regione, ma sulla base di esigenze contingenti<sup>7</sup>.

Come anticipato, il completamento del trasferimento alla Regione delle funzioni ex provinciali si è realizzato a mezzo dell'art. 29 della legge regionale 21/2019, che, nell'ottica della soppressione delle UTI, ha infine previsto che le funzioni provinciali di cui all'allegato C esercitate dalle UTI e quelle trasferite ai Comuni ai sensi dell'art. 4 della l.r. 20/2016 siano trasferite alla Regione a far data dal 1° luglio 2020, unitamente alle connesse risorse umane e finanziarie e ai relativi rapporti giuridici attivi e passivi.

La stessa legge regionale 21/2019 ha istituito 4 nuovi Enti regionali di decentramento regionale (EDR), ciascuno con competenza territoriale corrispondente a quella

---

<sup>7</sup> In questo senso cfr. nota della Direzione centrale Funzione pubblica e semplificazione n. 10963 del 7.12.2018 in risposta alla nota istruttoria della Sezione n. 2931 del 21.11.2018.

dell'originaria provincia e definito come "ente funzionale della Regione con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia gestionale, patrimoniale, organizzativa e contabile, sottoposto alla vigilanza e al controllo della Regione".

Il descritto trasferimento di personale e di funzioni presenta quindi dimensioni soggettive e oggettive di primaria importanza, idonee a produrre significativi effetti e ricadute tanto sull'organizzazione quanto sulla gestione degli apparati regionali coinvolti dagli eventi ora in esame.

Di siffatte problematiche è stata rinvenuta traccia nell'aggiornamento del Piano strategico e del Piano delle prestazioni del 2016 approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1989 del 21.10.2016 e cioè in epoca precedente al completamento della transizione di funzioni e di dipendenti provinciali avvenuto nel 2018.

Sotto il profilo organizzativo, il provvedimento giuntale richiama le precedenti deliberazioni assunte dalla Giunta regionale per la modifica dell'allegato A alla deliberazione 1922 del 2015 afferente l'articolazione organizzativa generale dell'Amministrazione regionale e la declaratoria delle funzioni dei vari apparati e strutture regionali a seguito del trasferimento delle funzioni provinciali in materia di agricoltura, caccia e pesca, trasporti e viabilità decorrenti dal 1 luglio 2016.

La delibera n. 1989, nell'approvare l'aggiornamento del Piano delle prestazioni per il 2016, dà infatti atto che il terzo comma del suddetto art. 32 della legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 scandiva la tempistica del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali nei seguenti termini:

- a decorrere dal primo novembre 2016 le funzioni in materia di istruzione secondaria superiore;
- a decorrere dal primo agosto 2016 le funzioni afferenti la circolazione e trasporti dei veicoli eccezionali;
- a decorrere dal primo gennaio 2017 le funzioni in materia di ambiente, in materia di demanio idrico e in materia di energia;
- le restanti funzioni a decorrere dal primo luglio 2016 (funzioni in materia di agricoltura, ambiente, caccia e pesca, cultura e sport, edilizia scolastica, fiere, mostre e mercati, istruzione, lavoro, politiche sociali, trasporti, viabilità, cooperative sociali).





Sotto il profilo gestionale, la stessa delibera, richiamata la legge regionale 25 febbraio 2016 n. 2 (concernente l'integrazione della disciplina del trasferimento delle funzioni provinciali in materia di beni culturali previsto dall'art. 32, comma 3, della l.r. n. 26/2014 a fronte dell'istituzione dell' Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - ERPAC e della soppressione, a decorrere dal 1° giugno 2016, dell'Istituto regionale per il patrimonio culturale del Friuli Venezia Giulia - IPAC di cui alla l.r. n. 10/2008 e dell'Azienda speciale Villa Manin, di cui alla l.r. n. 32/2002), aggiorna il Piano strategico e conseguentemente il Piano delle prestazioni per il 2016. Dispone cioè l'integrazione dei precedenti atti programmatori per il periodo 2014-2018 con le nuove finalità e le nuove azioni strategiche introdotte nelle linee programmatiche di governo regionale a seguito del trasferimento alla Regione delle funzioni provinciali in materia di agricoltura, caccia e pesca, trasporti, viabilità, e del trasferimento all'ERPAC delle funzioni provinciali in materia di beni culturali.

Ulteriore attenzione nei confronti dei temi ora in esame si rinviene nell'ambito della deliberazione giunta n. 1248 del 30.6.2017, avente come oggetto la relazione sull'attuazione del piano delle prestazioni del 2017. In questo contesto la Giunta ricorda che la transizione delle funzioni provinciali all'Amministrazione regionale, avviata nel 2015 con il passaggio della gestione dei Centri per l'impiego già presenti sul territorio e con la conseguente istituzione dell'Area Agenzia regionale per il lavoro nell'ambito della Direzione centrale competente in materia, è proseguita secondo le scadenze indicate all'art. 32 della LR 26/2014. A seguito del trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura, caccia e pesca, cultura e sport, trasporti e viabilità, l'Amministrazione ha conseguentemente approvato una serie di modifiche sostanziali all'articolazione delle strutture direzionali interessate, tra cui l'istituzione di nuovi servizi, quali, ad esempio, il Servizio motorizzazione civile regionale ed il Servizio viabilità di interesse locale e regionale, con compiti prevalentemente gestionali. Precisa inoltre che al trasferimento delle funzioni in materia di ambiente e di istruzione secondaria superiore seguirà il trasferimento dalle Province degli immobili e delle società partecipate.

La relazione sull'attuazione del Piano della prestazione del 2018, approvata con deliberazione n. 650 del 19.3.2018, riepiloga infine nei termini di seguito riportati le misure



adottate fino all'esercizio 2018, dalle quali si desume come il trasferimento del personale dipendente delle ex Province sia stato inteso come ordinario metodo di compensazione del turnover del personale regionale. A partire da luglio 2015 era stata costituita l'Area Agenzia regionale per il lavoro ed erano state recepite le funzioni e le competenze in materia di lavoro, ivi compreso il trasferimento alla Regione di tutti i Centri per l'Impiego. Nel 2016 la Regione era subentrata nelle funzioni provinciali in materia di agricoltura, caccia e pesca, cultura e sport, promozione delle identità, politiche sociali, ambiente, trasporti, viabilità. Nel corso del 2017 erano transitate in Regione le ulteriori funzioni in materia di ambiente e di istruzione secondaria superiore. La deliberazione n. 650 del 2018 attesta quindi che poteva quindi considerarsi completata la revisione organizzativa interna per consentire una corretta e funzionale collocazione delle funzioni ex provinciali nell'assetto organizzativo regionale. Nello stesso contesto veniva anche precisato che il tasso di compensazione del turnover medio del personale tra il 2016 e il 2017 era stato pari al 63% e che alle assunzioni si era fatto fronte mediante i piani annuali dei fabbisogni di personale nell'ambito delle risorse finanziarie previste per ciascun anno, attraverso il trasferimento per mobilità di personale tra gli enti del comparto unico e tramite il trasferimento del personale delle Province.

A fronte di siffatte risultanze programmatiche e ai fini dell'odierno referto, la Sezione ha integrato i dati di cui già disponeva in ordine al trasferimento del personale ex provinciale presso le varie Direzioni e uffici regionali con quelli afferenti le Direzioni e uffici regionali presso i quali erano state trasferite le funzioni provinciali, al fine di poter acquisire elementi per delle iniziali valutazioni circa il livello di coerenza tra il trasferimento di personale e il trasferimento di funzioni provinciali.

La richiesta istruttoria a tale fine inoltrata alla Regione (Direzione Generale e Direzione Centrale autonomie locali) con lettera n. 4198 del 20 novembre 2019 ha ottenuto un formale riscontro con nota del 5 dicembre 2019 n. 27350 della Direzione Centrale funzione pubblica, sicurezza e politiche riferita alla data del 31 dicembre 2018, con la precisazione che da allora la situazione non era stata interessata da modifiche. La nota precisava anche che l'Avvocatura regionale, pur non essendo diretta destinataria di competenze provinciali, era subentrata nella trattazione di tutto il contenzioso esistente alla data del trasferimento delle



funzioni. La risposta è risultata esauriente, salvo alcune incertezze in ordine agli uffici presso cui erano state trasferite le funzioni in materia di fiere e mercati e di corsi di orientamento musicale.

Il risultato di questo abbinamento tra il trasferimento di personale e di funzioni ex provinciali operato dalla Sezione è espresso nella tabella che segue, la quale, per quanto riguarda il novero del personale, si riferisce alla situazione esistente al 31.12.2017, data in cui si può ritenere sostanzialmente concluso il trasferimento del personale provinciale presso la Regione.

STRUTTURA	DIP. Ex Prov	MATERIA	FUNZIONE	DECORRENZA	STAFF	PROVENIENZA			
						GO	PN	TS	UD
DirGenerale	29	Personale assegnato alla struttura, di cui:			14	0	2	12	15
UffGabinetto	1	Personale assegnato alla struttura, di cui:			1	0	1	0	0
UffStampa	1	Personale assegnato alla struttura, di cui:			0	0	0	1	0
Avvocatura	4	Personale assegnato alla struttura, di cui:			4	1	0	3	0
ProtCivile	4	Personale assegnato alla struttura, di cui:			2	1	0	1	2
DC Finanze	23	Personale assegnato alla struttura, di cui:			8	5	8	9	1
DC AutLocali	32	Personale assegnato alla struttura, di cui:			23	7	9	8	8
		CULTURA SPORT	lr 26/2014,art.26 c.2	1.7.2016					
			tutela lingua tedesca	1.7.2016					
DC Cultura	44	Personale assegnato alla struttura, di cui:			1	15	6	9	14
		CULTURA SPORT	lr 26/2014,art.26 c.1	1.7.2016	1	15	6	9	14
			gestione e manutenzione musei, cinema, biblioteche	1.7.2016					
		ISTRUZIONE	orientamento musicale	1.1.2017					
DC Ambiente	94	Personale assegnato alla struttura, di cui:			5	14	21	13	46
		AMBIENTE	smaltimento amianto, impianti e attrezzature raccolta e smaltimento rifiuti, contributi risp.energetico, contributi raccolta differenziata, piani di intervento miglioramento aria, immissioni in atmosfera, bonifica siti contaminati, fanghi di depurazione, inquinamento acustico, disciplina scarichi	1.1.2017					
		DEMANIO IDRICO	scarico acque	1.1.2017					
		ENERGIA	energia e distribuzione carburante	1.1.2017					
DC Infrastrutture	354	Personale assegnato alla struttura, di cui:			19	39	99	56	160
		AMBIENTE	alberi monumentali, monumenti naturali	1.6.2016					
		EDILIZIA SCOLASTICA	programmazione interventi lr 10/1988 art.27	1.7.2016					

STRUTTURA	DIP. Ex Prov	MATERIA	FUNZIONE	DECORRENZA	STAFF	PROVENIENZA			
						GO	PN	TS	UD
		TRASPORTI	trasporto ciclistico, tramviario, automobistico, marittimo; trasporto pubblico locale, noleggio autobus, piani del traffico, motorizzazione civile, autorizzazione trasporti eccezionali	1.7.2016					
		VIABILITA'	gestione strade ex provinciali	1.7.2016					
DC AttProduttive	17	Personale assegnato alla struttura, di cui:			6	1	4	5	7
		FIERE E MERCATI	<b>La Direzione centrale attività produttive non risulta esercitare la funzione. Sono in corso approfondimenti per individuare l'articolazione regionale competente.</b>	1.7.2016					
DC RisAgricole	95	Personale assegnato alla struttura, di cui:			8	11	30	8	46
		AGRICOLTURA	contributi tartufo, contributi consorzi forestali, produzioni legnose, contributi produttori biologici, agrituristici, apicoltori, alimentazione biologica	1.7.2016					
		AMBIENTE	contributi gestione parchi comunali, biotopi, prati stabili, Dolomiti UNESCO, polizia ambientale, cattura fauna e raccolta flora, percorsi fuoristrada	1.6.2016					
		CACCIA E PESCA	contributi assoc.ornitologiche, programmazione faunistica e venatoria, guardie venatorie, sanzioni amministrative, tassidermia	1.6.2016					
DC Lavoro	283	Personale assegnato alla struttura, di cui:			9	47	79	45	112
		ISTRUZIONE	istruzione secondaria superiore, concessione assegni di studio, gestione Ufficio scolastico regionale	1.7.2016					
		LAVORO	L.R. 18/2005	1.7.2015					
		ISTRUZIONE	corsi orientamento musicale <b>La Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione e famiglia non risulta esercitare la funzione.</b>	1.1.2017					
			contributi funzionamento istituti musicali	1.1.2017					
DC Salute	9	Personale assegnato alla struttura, di cui:			3	1	0	6	2
		ATT.PRODUTTIVE	contributi coop.sociali	1.7.2016					
		POLITICHE SOCIALI	iniziative integrazione persone handicappate	1.7.2016					
		CULTURA SPORT	lr 26/2014,art.26 c.4	1.7.2016					
ConsRegionale	4	Personale assegnato alla struttura, di cui:			4	1	0	3	0
ARDISS	1	Personale assegnato alla struttura, di cui:			1	0	0	1	0

STRUTTURA	DIP. Ex Prov	MATERIA	FUNZIONE	DECORRENZA	STAFF	PROVENIENZA			
						GO	PN	TS	UD
ERPAC	28	Personale assegnato alla struttura, di cui:			1	23	3	2	0
		PATRIM.IMMOB.	manutenzione,restauro,recupero patrimonio immobiliare ex Province	1.7.2016					
ERSA	10	Personale assegnato alla struttura, di cui:			2	4	3	0	3
		AGRICOLTURA	acq.prodotti fitosanitari	1.7.2016					
			raccolta tartufo, patentino	1.7.2016					
			strada del vino	1.7.2016					
ETP	1	Personale assegnato alla struttura, di cui:			1	0	1	0	0
		CACCIA E PESCA	permessi	1.6.2016					

<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>1034</b>
---------------------------	-------------

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione regionale a seguito di specifica richiesta istruttoria della Sezione.

Il personale proveniente dai ruoli provinciali risulta assegnato a 19 diverse strutture regionali:

- 9 Direzioni centrali, due delle quali non destinatarie di funzioni provinciali (Direzione Finanze con 23 unità e Direzione Autonomie locali con 32 unità);
- la Direzione generale (29 unità) e
- 4 strutture di supporto alla Direzione Generale o alla Presidenza della Regione (Ufficio gabinetto, Ufficio stampa, Avvocatura e Protezione civile per complessive 10 unità) non destinatarie di funzioni provinciali ;
- 4 Enti regionali (Ardiss - 1 unità in assenza di trasferimento di funzioni provinciali - Erpac, Ersas, ETP)
- Consiglio regionale (non destinatario di funzioni provinciali con 4 unità). Complessivamente, sono dunque 99 (pari a circa il 9,5% del totale) i dipendenti provinciali transitati nel ruolo del personale regionale assegnati ad apparati e uffici regionali cui non è stata trasferita alcuna funzione provinciale.

Le quattro strutture regionali maggiormente interessate dal fenomeno sono quelle di seguito riportate, cui sono state attribuite attività ricadenti nelle funzioni provinciali trasferite alla Regione:

- la Direzione Centrale Infrastrutture con 354 unità, presso cui sono state trasferite funzioni provinciali in materia di trasporto (tramviario, ciclistico, automobilistico, marittimo;



trasporto pubblico locale, noleggio autobus, piani del traffico, motorizzazione civile, autorizzazioni dei trasporti eccezionali) e viabilità (gestione delle strade ex provinciali) <sup>8</sup>, nonché in materia di ambiente (alberi monumentali, monumenti naturali) e di edilizia scolastica (programmazione degli interventi di cui all'art. 27 della l.r. 10/1988);

- la Direzione Centrale del Lavoro con 283 unità, cui sono state trasferite le funzioni in materia di lavoro di cui alla l.r.18/2005, funzioni in materia di istruzione (istruzione secondaria superiore, concessione di assegni di studio, gestione dell'ufficio scolastico regionale, concessione di contributi per il funzionamento degli istituti musicali e per i corsi di orientamento musicale);

- la Direzioni Centrale Risorse Agricole con 95 unità cui sono state attribuite funzioni provinciali in materia di agricoltura<sup>9</sup> (contributi per tartufaie, ai consorzi forestali per la produzione legnosa ai produttori biologici, agrituristici, apicoltori, per l'alimentazione biologica), in materia di ambiente e in materia di caccia e pesca;

---

<sup>8</sup> Funzioni in materia di trasporti e viabilità indicate nella tabella allegato B di cui all'art. 32 della l.r. 26/2014:

Funzioni in materia di trasporti: a) le funzioni riguardanti il trasporto ciclistico, a eccezione di quelle previste al punto 10, lettera a), dell'allegato C, di cui all'articolo 32 della legge regionale 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate); b) le funzioni concernenti la mobilità e trasporto pubblico locale di cui all'articolo 23 della legge regionale 24/2006; c) le funzioni di elaborazione e attivazione delle proposte di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), della legge regionale 20 agosto 2007, n. 23 (Attuazione del decreto legislativo 111/2004 in materia di trasporto pubblico regionale e locale, trasporto merci, motorizzazione, circolazione su strada e viabilità); d) l'approvazione dei piani urbani del traffico di cui all'articolo 10, comma 1, lettera h), della legge regionale 23/2007; e) le funzioni relative ai servizi automobilistici, tramviari e marittimi di cui all'articolo 11, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge regionale 23/2007; f) le funzioni per interrelazioni con il servizio del trasporto pubblico di cui all'articolo 11, comma 2, lettere a), b) e c), della legge regionale 23/2007; g) le funzioni, a eccezione di quelle previste al punto 10, lettera d), dell'allegato C, di cui agli articoli 21, comma 2, e 22 della legge regionale 23/2007; h) le funzioni attinenti alla materia dell'autotrasporto di cui all'articolo 48 della legge regionale 23/2007;

i) le funzioni riguardanti la motorizzazione civile di cui agli articoli 49, 50, 51, 52, 53, 54 e 55 della legge regionale 23/2007, a eccezione di quelle previste al punto 10, lettere e) ed f), dell'allegato C; j) le funzioni riguardanti la motorizzazione civile, relativamente all'autorizzazione e vigilanza sulle attività delle autoscuole e sui centri di istruzione automobilistica di cui all'articolo 49, lettere c) e d), della legge regionale 23/2007.

Funzioni in materia di viabilità:

a) le funzioni spettanti ai proprietari delle strade provinciali di interesse regionale, così come identificate dalla deliberazione di cui all'articolo 61 della presente legge, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada); b) le funzioni di classificazione e declassificazione amministrativa delle strade provinciali di interesse regionale, così come identificate dalla deliberazione di cui all'articolo 61 della presente legge, di cui all'articolo 61, comma 1, della legge regionale 23/2007.

<sup>9</sup> Funzioni in materia di agricoltura indicate nella tabella allegato B di cui all'art. 32 della L.R. 26/2014:

a) l'autorizzazione all'acquisto di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), della legge regionale 24/2006; b) l'applicazione della disciplina in materia di raccolta del tartufo di cui all'articolo 9, comma 1, lettera b), della legge regionale 24/2006; c) la concessione di contributi per promuovere la conoscenza, la diffusione e la valorizzazione dei sistemi razionali di coltivazione e conservazione di cui all'articolo 9, comma 2, lettera a), della legge regionale 24/2006; d) la concessione di contributi ai consorzi forestali di cui all'articolo 12, comma 2,

lettera d), della legge regionale 24/2006; e) gli interventi straordinari per incrementare la produzione legnosa di cui all'articolo 12, comma 2, lettera e), della legge regionale 24/2006; f) il concorso nelle spese dei produttori biologici di cui all'articolo 12, comma 2, lettera f), della legge regionale 24/2006; g) la concessione dei contributi per l'alimentazione biologica, tipica e tradizionale nelle mense pubbliche di cui all'articolo 12, comma 2, lettera g), della legge regionale 24/2006; h) la concessione dei contributi per iniziative di educazione alimentare di cui all'articolo 12, comma 2, lettera h), della legge regionale 24/2006; i) la concessione dei contributi agli operatori agrituristici di cui all'articolo 12, comma 2, lettera j), della legge regionale 24/2006; j) la concessione dei finanziamenti per lo sviluppo dell'apicoltura di cui agli articoli 13, 14 e 15 della legge regionale 18 marzo 2010, n. 6 (Norme regionali per la disciplina e la promozione dell'apicoltura); le funzioni contributive concernenti le "Strade del vino" di cui alla legge regionale 22 novembre 2000, n. 21 (Disciplina per il contrassegno dei prodotti agricoli del Friuli-Venezia Giulia non modificati geneticamente, per la promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali e per la realizzazione delle <<Strade del vino>>).

- la Direzione Centrale Ambiente con 94 unità cui sono state trasferite funzioni, oltre che in materia di ambiente<sup>10</sup>, in materia di demanio idrico (scarico acque) e in materia di energia (energia e distribuzione carburante).

Significativo è anche il trasferimento operato alla Direzione Centrale Cultura (44 unità con funzioni in materia di cultura e sport nonché di gestione e manutenzione di musei, cinema e biblioteche) mentre, in ordine a quello operato alla Direzione Centrale Attività Produttive, l'istruttoria non ha inizialmente chiarito se alle 17 unità trasferite corrisponde o meno l'attribuzione di competenze in materia di fiere e mercati. Tra gli Enti regionali, quello maggiormente interessato è l'ERPAC (28 unità lavorative di provenienza provinciale con attribuzione di funzioni afferenti la manutenzione, il restauro e il recupero del patrimonio immobiliare delle ex Province).

Se si esamina il fenomeno con riferimento alle quattordici materie (agricoltura, ambiente, caccia e pesca, cultura e sport, demanio idrico e difesa del suolo, edilizia scolastica, energia, fiere, mostre e mercati, istruzione, lavoro, politiche sociali, trasporti, viabilità, attività produttive) di cui all'allegato B, cui accedevano le funzioni provinciali trasferite, si può cogliere l'entità della scomposizione della materia tra le competenze dei vari apparati regionali nel senso che:

Le funzioni in materia di agricoltura sono attribuite:

---

<sup>10</sup> Funzioni in materia di ambiente indicate nella tabella allegato B di cui all'art. 32 della L.R. 26/2014:

a) la concessione dei contributi ai Comuni per la gestione dei parchi comunali e intercomunali di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), della legge regionale 24/2006; b) la concessione degli incentivi ai conduttori dei fondi nei biotopi di cui all'articolo 9, comma 2, lettera d), della legge regionale 24/2006; c) gli interventi a favore della Riserva naturale marina di Miramare di cui all'articolo 10, comma 1, della legge regionale 24/2006; d) la concessione dei contributi per lo smaltimento dell'amianto di cui all'articolo 16 della legge regionale 24/2006; e) la concessione dei contributi per la realizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui all'articolo 17 della legge regionale 24/2006; f) le attività in materia di autorizzazione alle spedizioni transfrontaliere di rifiuti di cui all'articolo 18 della legge regionale 24/2006; g) l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti dei Comuni in caso di inerzia nella predisposizione e nell'attuazione dei piani di azione comunali di cui all'articolo 19, comma 1, lettera d), della legge regionale 24/2006; h) le funzioni amministrative relative alla concessione dei contributi in materia di risparmio energetico di cui all'articolo 20 della legge regionale 24/2006; i) il coordinamento dei piani di azione comunale nel caso di mancato raggiungimento del concerto fra i Comuni interessati di cui all'articolo 3, comma 2 bis, della legge regionale 16/2007; j) le funzioni in materia di parchi e ambiti di tutela ambientale di cui all'articolo 54 della legge regionale 10/1988; k) la concessione dei contributi finalizzati all'acquisto di automezzi speciali, contenitori stradali e altre attrezzature nonché alla sensibilizzazione in materia di rifiuti della popolazione di cui all'articolo 32 della legge regionale 30/1987; l) le funzioni di accertamento, di riscossione e di rimborso del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, nonché le funzioni sanzionatorie e di contenzioso amministrativo di cui all'articolo 3 della legge regionale 24 gennaio 1997, n. 5 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ed integrazione alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30, in materia di smaltimento di rifiuti solidi); m) la concessione dei contributi ai Comuni nei quali la raccolta differenziata dei rifiuti urbani superi la percentuale, determinata dalla Giunta regionale, dei rifiuti urbani complessivamente raccolti, di cui all'articolo 3, comma 34, della legge regionale 28 dicembre 2007, n. 30 (Legge strumentale 2008).

- Al Servizio fitosanitario e chimico, ricerca, sperimentazione e assistenza tecnica dell'ERSA (Agenzia regionale per lo Sviluppo Rurale del Friuli Venezia Giulia) da svolgersi, laddove previsto, in collaborazione con Agenzia Promoturismo FVG
- Al Servizio competitività sistema agroalimentare, al Servizio foreste e corpo forestale, al Servizio valorizzazione qualità delle produzioni, al Servizio biodiversità della Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche

Le funzioni in materia di ambiente sono attribuite:

- Al Servizio foreste e corpo forestale, al Servizio biodiversità della Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche
- Al Servizio disciplina gestione rifiuti e siti inquinanti, al Servizio tutela da inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, al Servizio energia, al servizio affari generali e amministrativi e al Servizio autorizzazioni uniche ambientali e disciplina degli scarichi della Direzione centrale dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile
- Al Servizio pianificazione paesaggistica, territoriale e strategica della Direzione centrale infrastrutture e territorio

Le funzioni in materia di caccia e pesca sono attribuite:

- Al Servizio caccia e risorse ittiche, al Servizio forestale e corpo forestale e agli Ispettorati forestali della Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche

Le funzioni in materia di cultura e dello sport sono attribuite:

- Al Servizio attività culturali, al Servizio dei beni culturali, impiantistica sportiva e affari giuridici e al Servizio attività ricreative e sportive della Direzione centrale cultura e sport
- Al Servizio lingue minoritarie e corregionali all'estero della Direzione centrale autonomie locali, funzione pubblica, sicurezza e politiche dell'immigrazione
- Al Servizio cooperazione sociale e terzo settore della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità

Le funzioni in materia di demanio idrico e di difesa del suolo sono attribuite:





- al Servizio autorizzazioni uniche ambientali e disciplina degli scarichi della Direzione centrale della difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile

Le funzioni in materia di edilizia scolastica sono attribuite

- al Servizio edilizia della Direzione centrale infrastrutture e territorio:

Le funzioni in materia energetica sono attribuite:

- al Servizio energia della Direzione centrale difesa dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile

Le funzioni in materia di istruzione sono attribuite:

- al Servizio dell'istruzione della Direzione sociale lavoro, formazione, istruzione e famiglia
- al Servizio conservazione del patrimonio immobiliare e al Servizio logistica e affari generali della Direzione centrale del patrimonio, demanio, servizi generali e sistemi informativi

Le funzioni in materia di politiche del lavoro sono attribuite:

- al Servizio politiche dal lavoro e al Servizio interventi per i lavoratori e le imprese della Direzione centrale del lavoro, formazione, istruzione e famiglia

Le funzioni in materia di politiche sociali sono attribuite:

- al Servizio integrazione socio sanitaria della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità

Le funzioni in materia di trasporti sono attribuite:

- al Servizio lavori pubblici, infrastrutture di trasporto e comunicazione, al Servizio trasporto pubblico regionale e locale, al Servizio motorizzazione civile regionale, al Servizio viabilità di interesse locale e regionale della Direzione centrale infrastrutture e territorio

Le funzioni in materia di viabilità sono attribuite:

- al Servizio lavori pubblici, infrastrutture, trasporto e comunicazione della Direzione centrale infrastrutture e territorio

Le funzioni in materia di attività produttive sono attribuite:



- al Servizio cooperazione sociale e terzo settore della Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità

Per le funzioni relative a interventi concernenti fiere, mostre e mercati l'Amministrazione regionale ha comunicato che "sono in corso approfondimenti per individuare l'articolazione regionale competente".

Quanto alle funzioni provinciali trasferite alla Regione originariamente mantenute dalle Province ai sensi dell'art. 32 l.r. 26/2014 (all. A) in materia di istruzione è competente:

- il Servizio istruzione della Direzione centrale del lavoro, formazione, istruzione e famiglia. Risulta peraltro, che la funzione inerente agli interventi per l'attuazione di corsi di orientamento musicale di cui all'art. 29, c. 2, della l.r. 10/1988 sono solo parzialmente di competenza della Direzione centrale cultura e sport.

Infine, risultano trasferite alla Regione anche funzioni provinciali afferenti:

- Patrimonio Immobiliare. Attribuite alla competenza del Servizio conservazione patrimonio immobiliare e del Servizio valorizzazione del patrimonio immobiliare della Direzione centrale del patrimonio, demanio, servizi generali e sistemi informativi.
- Beni demaniali. Attribuite alla competenza del Servizio del demanio della Direzione centrale del patrimonio, demanio, servizi generali e sistemi informativi.

A fronte del trasferimento di funzioni come sopra definito, il controllo non ha rinvenuto atti o iniziative significative che abbiano rilevato e valutato gli effetti che un siffatto trasferimento, certamente eccezionale nella causa e nelle sue dimensioni, ha prodotto sull'apparato regionale, sotto il profilo della idoneità delle risorse destinate allo svolgimento delle nuove funzioni e dei risultati che sono stati conseguiti. In particolare, nelle relazioni che il Presidente della Regione annualmente presenta a questa Sezione in ordine al funzionamento e i contenuti dei controlli interni della Regione non c'è alcun riferimento all'esistenza di valutazioni di questo genere, che apparterrebbero alle logiche e finalità di un controllo di gestione. Su questo specifico punto dal contraddittorio finale con l'Amministrazione non sono emerse le precisazioni che erano state espressamente richieste a conferma o a rettifica delle suddette risultanze istruttorie cui era pervenuta la Sezione.



### **3.4. Le funzioni e attività regionali svolte a mezzo degli enti regionali intesi in senso lato. Il significato letterale della “regionalità” riferita agli enti.**

I precedenti controlli della Sezione svolti ai fini dei giudizi di parificazione del rendiconto, hanno verificato e misurato quanto l’Ente Regione e il suo bilancio esprimano solo in parte la dimensione organizzativa e finanziaria preordinata all’attuazione delle politiche regionali, che rinvergono la loro prima fonte nel programma presidenziale di governo presentato all’inizio della legislatura, il quale costituisce concreta declinazione delle funzioni regionali previste dallo Statuto di autonomia.

La consapevolezza della suddetta parzialità è stata esplicitata, anche a livello legislativo, da una crescente attenzione al complessivo “sistema regionale” e alla necessità di una risultanza economico finanziaria di livello regionale che risulti “consolidata” per meglio rappresentare gli esiti della gestione conseguiti dall’aggregato “Amministrazione pubblica”, ai fini dell’assolvimento degli obblighi derivanti all’Italia dall’adesione all’Unione europea.

La dimensione regionale delle problematiche organizzative e finanziarie ora in parola è rimasta assorbita dalla progressiva entrata in vigore della disciplina e dei principi dell’armonizzazione contabile previsti dal d.lgs. 118/2011, come successivamente modificato e integrato dal d.lgs. 126/2014, nell’ambito del quale il consolidamento dei bilanci tra gli enti pubblici territoriali e gli enti a essi strumentali produce, per il tramite dell’uniformità e chiarezza delle rappresentazioni contabili, indubitabili benefici che spaziano dalla programmazione all’organizzazione, alla gestione, alla rendicontazione, in funzione di logiche ed esigenze sistemiche di livello europeo.

Tutto ciò premesso, il grafico sopra riportato individua gli elementi fondamentali del perseguimento delle finalità regionali a mezzo di enti e società, i quali, ai fini di questo referto, si articolano nei tre sottoinsiemi a) del Gruppo delle amministrazioni pubbliche - GAP-regionali, b) del gruppo degli enti e organismi strumentali e c) degli enti tenuti al consolidamento del bilancio.

Con la locuzione “enti e società” si intendono tutte le organizzazioni di livello regionale coinvolte nel perseguimento di obiettivi previsti dalla programmazione regionale, che svolgono attività ritenute di interesse regionale e per questo finanziate con risorse pubbliche. A questo livello appartengono anche gli enti del servizio sanitario regionale, che però sono ex lege esclusi dal GAP e conseguentemente dal consolidamento del bilancio, essendo invece per essi previsto, per quanto concerne i rapporti contabili con la Regione, lo specifico regime di cui al titolo II del d.lgs. 118/2011, che la Regione non ha peraltro ancora applicato.

Il GAP è composto dalle società controllate e partecipate, direttamente e indirettamente, nonché dagli enti (controllati e partecipati) e organismi strumentali, ma non tutte le società e gli enti od organismi strumentali sono interessati dal consolidamento. Come precisato in altra parte di questo referto, l’esclusione di alcuni enti strumentali dall’area di consolidamento lascia aperta la questione di quale sia il significato della loro inclusione tra gli enti strumentali e quindi nel GAP.

Nello scenario ordinamentale sopra abbozzato, le ripercussioni delle suddette innovazioni normative (della XI legislatura) sull’organizzazione regionale da un lato hanno dispiegato effetti meramente interni all’Ente regione con riferimento alla ricomposizione dei rapporti funzionali tra gli apparati dell’Amministrazione. Assumono a tal fine rilevanza le modifiche delle competenze regionali, specie in esito alla soppressione delle Province, con riferimento alla successione nei rapporti giuridici pendenti - in particolare mutui, rapporti contributivi e finanziamenti - e nella titolarità del patrimonio immobiliare e, conseguentemente, le modifiche della dotazione del personale dipendente, a mezzo dell’inclusione di quello di provenienza provinciale. Rilevano inoltre le decisioni afferenti l’internalizzazione di funzioni o i diversi compiti e funzioni degli uffici. Dall’altro lato hanno dispiegato una rilevanza esterna all’Ente Regione, con riferimento ai suoi rapporti con l’universo satellitare degli enti che, in senso lato, si possono considerare “regionali”, perché in qualche modo coinvolti nel perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale. L’evoluzione legislativa dell’ultimo periodo e in particolare quella che rinviene i suoi presupposti nel protocollo d’intesa del 25 febbraio 2019 convogliano la rilevanza della “regionalità” degli enti verso la nozione di “ente strumentale”, che costituisce assieme all’Ente Regione la



componente di livello regionale del “Sistema integrato di finanza pubblica degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia”.

Nell’ambito della riorganizzazione dell’apparato regionale, ha assunto specifica e autonoma rilevanza il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie disciplinato da una pluralità di disposizioni che si sono succedute negli anni e da ultimo dal decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, emanato in attuazione della legge delega 7 agosto 2015 n. 124 e modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017 n. 100, che ha adeguato l’originaria disciplina alla pronuncia di cui alla sentenza della Corte costituzionale 25 novembre 2016 n. 251. Va peraltro osservato che questa riorganizzazione è ispirata da logiche e finalità di fonte e rilievo nazionale; inoltre essa costituisce solo un segmento del processo riorganizzativo riguardante i rapporti tra la Regione e gli enti regionali, da intendersi nell’accezione molto ampia di cui si è detto.

La definizione del rapporto con gli enti regionali in senso lato non attiene, dunque, solamente alla razionalizzazione della partecipazione regionale a società, ma si estende al compendio di enti, aziende, agenzie e altri organismi che esercitano, a diverso titolo, funzioni regionali e che per tal motivo, come anticipato, potevano teoricamente ritenersi appartenenti al “sistema regionale integrato di finanza pubblica”, previsto dall’art 1, comma 154, della legge 220/2011. Come anticipato, il protocollo d’intesa Stato Regione del 25 febbraio 2019 ha modificato la prospettiva, riferendo l’integrazione finanziaria regionale esclusivamente al binomio “Regione - Enti locali”, esteso alle loro istituzioni e ai loro enti strumentali.<sup>11</sup>

Nell’ambito della regione si individua dunque un complesso di enti che presentano vari elementi di contiguità con interessi pubblici regionali e che fruiscono a vario titolo di risorse finanziarie regionali. A fronte della pluralità dei profili per i quali essi possono venire attratti o interessati dai temi di finanza pubblica o comunque pubblicistici (equilibrio di bilancio, doveroso perseguimento di obiettivi di finanza pubblica, contenimento della spesa del personale, limiti assunzionali, coinvolgimento in particolari programmi regionali,

---

<sup>11</sup> Sul punto cfr. la prima parte di questo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale intitolata “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”.

contratto di lavoro del personale dipendente, regime contabile armonizzato, obblighi di trasparenza, iscrizione nell'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato tenuto dall'ISTAT, iscrizione alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni - BDAP, rilevanza ai fini dei conti pubblici territoriali), è necessario che il loro coinvolgimento nel perseguimento delle finalità regionali risulti coerente con il suddetto regime di finanza pubblica.

Il tema può presentare aspetti di particolare complessità perché nelle logiche di riordino possono rimanere coinvolte situazioni ove si contrappongono interessi pubblici tra loro configgenti. E' il caso (non più attuale, ma significativo) della società partecipata regionale Promotur spa, che rappresentava uno dei principali strumenti per il sostegno della Regione alle politiche della montagna e che, presentando bilanci ripetutamente in perdita, non poteva più fruire di finanziamenti della Regione. E' un dato di fatto che nell'esercizio della sua potestà legislativa, la Regione l'ha successivamente trasformata in agenzia regionale e poi ancora l'ha accorpata con altra agenzia regionale e cioè con "Turismo FVG", superando in tal modo il problema del finanziamento pubblico della sua attività.

Il continuo monitoraggio che da tempo la Sezione sta esercitando sull'evoluzione dell'insieme degli enti regionali ha rilevato non solo l'eterogeneità delle forme giuridiche degli enti interessati, ma anche la disomogeneità della stessa definizione normativa dell'ente e/o del compendio nel quale gli enti sono ora normativamente inclusi.

Lo stesso aggettivo "regionale", presente nelle definizioni legislative che qualificano gli enti, non possiede un significato univoco. L'analisi ha infatti evidenziato l'inesistenza di un'univoca accezione di "ente regionale" sia con riferimento al "nomen" e alla definizione che ne danno le fonti normative che lo disciplinano sia con riferimento alle funzioni che l'ente esercita e che gli attribuiscono la connotazione di ente regionale. La definizione di "ente regionale" è quindi di per sé assai generica e incerta negli elementi identificativi, nel senso che molteplici enti di diversa natura giuridica sono dalle fonti definiti come "regionali" e sono assoggettati a uno stesso regime amministrativo di finanza pubblica, in nome di una ritenuta "regionalità", che talvolta si rinviene anche nella sola e semplice circostanza che il loro ordinamento è stabilito dalle legge regionale. In altri casi la legge non esplicita apertamente siffatta regionalità, che è ricavabile solo dall'esegesi delle



norme, anche di livello secondario, che disciplinano il suo essere o la sua azione, delineando un ruolo o una funzione dell'ente strumentale o ausiliaria a quella dell'"Ente Regione".

In questo sfumato quadro normativo di riferimento un primo caposaldo definitorio si può comunque individuare con riferimento agli assetti organizzatori degli enti regionali, che trovano fondamento in una fonte di natura regolamentare, qual è il Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali approvato con decreto del Presidente della Regione n. 0277/Pres. del 27 agosto 2004, come più volte modificato e integrato. L'art. 199 della legge regionale 1 marzo 1988 n. 7 che originariamente individuava e disciplinava gli enti regionali ai fini ordinamentali e organizzatori e al quale fa tuttora riferimento il vigente art.66 della legge regionale 27 marzo 2016 n. 18 è stato infatti abrogato nel 2001, cosicché la sostanziale equiparazione ai fini organizzativi di taluni enti alle strutture organizzative dell'"Ente Regione" rinviene attualmente la sua fonte in un atto regolamentare e non in un atto legislativo.

Altre volte l'aggettivo "regionale" è associato a un'ulteriore qualificazione dell'ente come nei casi dell'Ente Parco regionale delle Prealpi Giulie e dell'Ente Parco regionale delle Dolomiti Friulane.

Altre volte ancora l'aggettivo "regionale" è riferito non al nome "ente", ma direttamente a una specificazione tecnico giuridica dello stesso, come nel caso dell'ARPA (Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente) che la legge definisce espressamente come "ente di diritto pubblico".

In altri casi ancora il carattere regionale dell'ente è mediato dalla più significativa specificazione della sua natura "funzionale" alla Regione. Peraltro sono espressamente definiti dalla legge come "enti funzionali della Regione" soggetti appartenenti ad archetipi organizzativi diversi come l'ERSA (Ente-Agenzia regionale per lo sviluppo ambientale), l'Agenzia regionale del lavoro e l'Agenzia regionale per lo sviluppo del turismo Friuli Venezia Giulia.

Si può al riguardo osservare che l'importante riconoscimento del ruolo "funzionale alla Regione" che l'ente possiede è da un lato svincolato dalla presenza del più sicuro aggancio dell'ente stesso alla regionalità, che è costituito dal coinvolgimento nella stessa disciplina organizzativa dell'ente Regione, come, ad esempio, accade per l'ERSA. Gli altri enti



“organizzativamente regionali” e cioè l’Ente tutela pesca (oggi Ente tutela patrimonio ittico) e l’ARDISS non sono infatti qualificati dalla legge come enti funzionali della Regione. Per altro verso l’archetipo organizzativo dell’“Agenzia” non è di per sé espressione di una dichiarata funzionalità nei confronti della Regione perché esistono altre agenzie regionali che non sono normativamente definite come enti funzionali della Regione (ARPA).

### 3.5. Le funzioni e attività regionali delegate a terzi.

Il grafico sopra riportato evidenzia, come terza relazione organizzativa regionale, la delega di funzioni o attività regionali a soggetti diversi. Si tratta di una formula finanziariamente rilevante che coinvolge un ampio novero di soggetti. Al riguardo è già stato precisato che la delega delle funzioni assume nell’ordinamento regionale differenziate qualificazioni (delega di funzioni, delegazione amministrativa intersoggettiva, delegazione amministrativa interorganica), anche in relazione agli obiettivi che essa si prefigge e alla materia sulla quale essa incide, coinvolgendo entità soggettive assai differenziate tra loro. A questo proposito gli atti della programmazione regionale si fanno carico di precisare che *“Anche dopo la riforma del Titolo V continua a valere il cosiddetto "parallelismo delle funzioni" per cui la Regione ha la competenza amministrativa nelle materie in cui esercita la potestà legislativa, non solo in forza dello statuto ma anche della clausola di equiparazione prevista dall’art. 10 della Legge Costituzionale n. 3 del 2001. A differenza di quanto accade nelle Regioni a statuto ordinario, in virtù del nuovo art. 118 comma 1 della Costituzione, per le quali la competenza amministrativa generale è attribuita ai Comuni, in Friuli Venezia Giulia continua a valere il modello della "amministrazione indiretta necessaria" ovvero della delega di esercizio agli enti locali da parte delle Regioni. La legge di attuazione della riforma del Titolo V, Legge n. 131 del 2001 (cosiddetta "legge La Loggia"), prevede espressamente all'articolo 11 comma 2 il trasferimento delle competenze amministrative "ulteriori" riconosciute dall’art. 10 della Legge Costituzionale n. 3 del 2001 da parte dello Stato alle Regioni a mezzo di decreti legislativi di attuazione.<sup>12</sup>”* Fermi restando i principi di rango costituzionale in ordine alla titolarità e all’esercizio delle funzioni amministrative,

---

<sup>12</sup> In questo senso, tra le altre, cfr. Giunta regionale deliberazione n.167 del 30.1.2015 concernente l’approvazione del Piano della prestazione 2015 e del Piano strategico.



nell'ambito dell'organizzazione dell'esercizio delle funzioni e attività regionali, delegatario di tale esercizio può teoricamente essere un ente locale, un ente regionale, una società regionale, un altro ente pubblico, un apparato privo di autonoma personalità giuridica come ad esempio una gestione fuori bilancio.

Il documento di programmazione finanziaria regionale (DEFR) per l'anno 2019 e per il triennio 2019 - 2021, riservando apposita evidenza alle attività delegate nell'ambito della terza parte del documento medesimo, individua i soggetti delegati, le ragioni del ricorso alla delega e le direttive impartite dalla Regione al soggetto delegato.

Sotto il profilo metodologico il DEFR specifica anche che, per quanto riguarda il sistema integrato socio sanitario, la Regione si avvale ai sensi delle leggi regionali 14/2012 e 17/2013 delle competenze dell'Area Welfare di Comunità istituita presso l'AAS n. 2 Bassa Friulana Isontina a supporto delle attività di programmazione, progettazione e gestione degli interventi multisettoriali.

I soggetti a cui il DEFR prevede nel 2019 di conferire (o confermare) la delega sono le Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura della regione, i Centri autorizzati di assistenza agricola, i Centri di assistenza alle imprese artigiane e quelli di assistenza alle imprese del terziario, gli enti locali e i loro consorzi, i consorzi di bonifica, gli enti e i consorzi per lo sviluppo industriale, Friuli Venezia Giulia Strade spa. Come si potrà riscontrare nell'esame della dimensione finanziaria del fenomeno nell'esercizio 2018, in realtà nell'elenco non sono ricompresi molti enti che in quell'anno risultano delegatari di funzioni regionali, tra cui l'Università degli studi di Trieste, Banca Mediocredito del FVG, Informest, Autovie Venete spa.

Nell'ambito delle problematiche afferenti la delega delle funzioni e attività regionali assume rilevanza la nozione di "funzione" in relazione alla "natura pubblica del soggetto" che la conferisce ad altri.

Sotto il profilo teorico e sistemico, è appena il caso di ricordare da un lato che la Regione ha potestà legislativa esclusiva ai fini della disciplina dell'ordinamento dei propri uffici e dall'altro che l'evoluzione delle forme e dei rapporti tra la sfera pubblica e quella privata ha raggiunto un tale livello di osmosi da mettere in discussione non solo la nozione di "funzione amministrativa", ma anche quella di "ente pubblico", cosicché non può escludersi



a priori che anche un ente privato possa esercitare funzioni regionali. Sono al riguardo oramai consolidati gli orientamenti che individuano la caratteristica fondamentale dell'agire pubblico non nella qualificazione giuridica (ente pubblico) del soggetto che agisce, quanto piuttosto nella natura pubblica dell'interesse che viene tutelato e cioè, agli odierni fini, nel perseguimento da parte dell'agente di un interesse pubblico corrispondente a una "funzione regionale". Le nozioni di "ente pubblico" e di "pubblica Amministrazione" non presentano infatti un significato preciso e assoluto, ma relativo e variabile, in relazione alla prospettiva in funzione della quale l'ente e la sua attività vengono presi in considerazione nel variegato contesto ordinamentale.

E' stato a questo proposito efficacemente osservato che, ai fini della finanza pubblica, vale una nozione di pubblica Amministrazione che rinviene il proprio comune denominatore nell'assoggettamento alla disciplina, di natura contabile e finanziaria, emanata in ossequio a logiche e finalità finanziarie di matrice europea, di cui è espressione la costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio, che ha permeato la nuova formulazione degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione. E' una nozione che travalica quindi la dicotomia "pubblico-privato", in quanto l'ente rilevante è quello identificabile sulla base delle disposizioni e delle definizioni del sistema europeo di contabilità pubblica.

Con riferimento a questo contesto di coerenza con le norme dell'Unione europea, il doveroso perseguimento dell'equilibrio di bilancio è venuto a costituire il fondamentale tratto distintivo di una pubblica amministrazione, sia a livello di singolo ente sia, in funzione della complessiva sostenibilità del debito pubblico, a livello del più ampio compendio sistemico cui l'ente appartiene.

In relazione all'esercizio delle funzioni o attività delegate da parte della Regione è infine opportuno ricordare che, in esito ai controlli eseguiti ai fini della dichiarazione di affidabilità del rendiconto, è emerso un profilo di criticità organizzativa consistente in una carente o incompleta attuazione e verifica da parte del soggetto delegante in ordine al corretto



adempimento di tutte le obbligazioni assunte dal delegato, in particolare di quelle non direttamente collegabili all'esecuzione materiale dell'attività delegata.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Nell'ambito della DAS del rendiconto 2015, approvata con deliberazione n. 42 del 29 giugno 2016, la Sezione ha affermato che "Nelle logiche che sovrintendono alla dichiarazione di affidabilità il caso in questione è rilevante perché consente di porre l'attenzione su un problema più volte rilevato da questa Sezione in relazione a situazioni in cui l'Amministrazione regionale si avvale di prestazioni rese da determinati soggetti esterni, a essa legati da rapporti contrattuali (contratto di mandato, come nel caso concreto) o concessori (com'è nel caso delle delegazioni amministrative intersoggettive). La questione si pone per la rilevata inesistenza di sedi e forme nelle quali l'Amministrazione dà atto della regolarità delle prestazioni rese dal mandatario o dal concessionario, cui ha affidato la cura di un determinato interesse regionale, che è ovviamente cosa diversa dalla verifica della regolarità delle prestazioni rese dall'appaltatore di cui il mandatario o il concessionario si è avvalso.

E' una questione che si pone in termini di legittimità sostanziale e contabile nei casi in cui al mandatario o al delegato competono dei compensi o dei corrispettivi per l'attività commissionatagli, la cui liquidazione presuppone la verifica del regolare adempimento dei suoi doveri. Questi doveri si possono infatti anche presentare con contenuti del tutto autonomi da quelli del sottostante rapporto contrattuale attivato dal mandatario o dal concessionario, sul quale invece si concentra, come nel caso concreto, l'attenzione dell'Amministrazione mandante o concedente.

E' una questione che talvolta rileva anche sotto il profilo dell'accountability, allorché il mandato o la concessione riguardino attività di grande rilevanza nel panorama regionale, in ordine ai quali sussiste quindi un particolare interesse pubblico a conoscere le modalità e le tempistiche della loro esecuzione.

Costituisce espressione di buon andamento la circostanza che chi affida un incarico, specie se afferente un interesse pubblico, si ponga il problema di verificare e di rappresentare, quantomeno ai fini della trasparenza, se l'incarico è stato adempiuto e se l'adempimento è stato totale o parziale e di rendere pubblici i motivi di eventuali ritardi, che i controlli della Sezione hanno talvolta intercettato".



## 4. ASPETTI FINANZIARI DELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI REGIONALI.

### 4.1. L'apparato regionale. La consistenza del personale regionale. Dinamiche evolutive nel periodo 2015-2018.

Nell'ottica di questo referto non può essere trascurata l'evoluzione della consistenza e della spesa del personale legato da rapporti di lavoro con la Regione<sup>14</sup>. La tabella che segue espone l'evoluzione della consistenza del personale dipendente regionale nel periodo 2015 - 2018 ripartito per Ufficio regionale.

**Tabella 1 - Personale dell'Amministrazione regionale (a tempo indeterminato e a tempo determinato, dirigenti, non dirigenti e comandati in entrata e in uscita) negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018**

Strutture della Regione FVG e altri enti presso i quali è assegnato personale regionale	n° dipend. regionali al 31.12.2015	n° dipend. regionali al 31.12.2016	n° dipend. regionali al 31.12.2017	n° dipend. regionali al 31.12.2018
Uffici della Giunta regionale	43	45	46	47
Direzione generale	150	167	197	86
Consiglio regionale	169	169	173	172
Segretariato generale	130	128	128	122
Ufficio di gabinetto	30	29	27	28
Ufficio stampa e comunicazione	53	53	54	51
Avvocatura regionale	21	18	22	21
Protezione civile della regione	94	99	123	127
Servizi della presidenza della regione	33	32	31	-
Direzione centrale finanze e patrimonio	235	247	228	228
Direzione centrale autonomie locali, sicurezza e politiche dell'immigrazione	149	160	177	228
Direzione centrale cultura e sport	66	100	108	68
Direzione centrale ambiente ed energia	210	215	293	285
Direzione centrale infrastrutture e territorio	190	520	519	333
Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche	691	627	622	630
Direzione centrale attività produttive		176	198	153
Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione, famiglia	394	416	439	426
Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità	83	91	90	93
Direzione centrale funzione pubblica e semplificazione	-	-	-	135

<sup>14</sup> L'argomento viene analiticamente rilevato e illustrato nell'ambito delle relazioni allegate al giudizio di parificazione del rendiconto regionale, cui si rimanda per precisazioni e chiarimenti sulla natura e sulle caratteristiche dei rapporti di lavoro di cui la Regione è parte. In questa sede vengono solo riprodotti gli esiti quantitativi delle disamine svolte in quel contesto.

Agenzia regionale per lo sviluppo rurale – ERSA	89	98	100	98
Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori - ARDISS	64	64	64	58
Ente tutela patrimonio ittico - ETPI (ex ente tutela pesca)	31	30	27	29
Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Friuli Venezia Giulia (ex Istituto regionale per il patrimonio culturale del Friuli Venezia Giulia)	18	48	52	51
Dipendenti regionali che prestano servizio presso altri enti, con oneri a carico della Regione	n° dipend. regionali al 31.12.2015	n° dipend. regionali al 31.12.2016	n° dipend. regionali al 31.12.2017	n° dipend. regionali al 31.12.2018
Nel 2018: Uffici giudiziari, FVG strade s.p.a., Corte dei conti, ARLeF, Polizia giudiziaria, Segreteria Conferenza permanente rapporti Stato Regioni e Prov. autonome, Fondazione Aquileia, Fondazione Scuola Merletti (Go), ITALRAP, Joint research centre, DG ECHO, AUSIR.	30	34	48	185
<b>TOTALE</b>	<b>2.973</b>	<b>3.566</b>	<b>3.766</b>	<b>3.654</b>

Fonte: elaborazione della Sezione su dati comunicati dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in esito a specifica richiesta istruttoria della Sezione

E' stato in precedenza ampiamente rappresentato come le dinamiche incrementative del numero del personale del ruolo regionale registrate negli ultimi anni siano state fortemente influenzate dal trasferimento dei dipendenti provenienti dalle soppresse Province. Su questo specifico tema si rinvia pertanto a quanto sopra esposto, con la precisazione che le risultanze sotto riportate tengono conto di tutti i fenomeni integrativi e diminutivi del numero dei dipendenti regionali ed evidenziano, a mezzo della differenza tra il dato del 2017, in cui può considerarsi stabilizzato il trasferimento dei dipendenti ex provinciali, e il dato del 2014, relativo al periodo antecedente all'avvio dei trasferimenti (+ 995 unità), come l'incremento del numero dei dipendenti regionali sia pressoché interamente riconducibile al trasferimento del personale provinciale (al 31.12.2017 977 unità).

#### **Evoluzione del numero dei rapporti di lavoro subordinato regionale dal 2012 al 2018**

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.770	2.791	2.771	2.973	3.566	3.766	3.654

Dalle risultanze dei controlli eseguiti ai fini della parifica del rendiconto regionale si possono trarre le seguenti ulteriori informazioni riguardanti il numero delle unità lavorative con cui la Regione intratteneva rapporti di lavoro diversi da quello di tipo

subordinato e cioè rapporti di lavoro autonomo o di altro genere (somministrato o lavoratori in avvalimento), cui si deve aggiungere anche il rapporto di lavoro afferente personale operaio interessato da uno specifico rapporto contrattuale. La situazione viene di seguito rappresentata alla data del 31.12.2017, perché ai fini del presente referto a tale data può considerarsi sostanzialmente definito la riallocazione del personale delle ex Province, avvenuta in quantità assolutamente prevalente presso la Regione.

Le risultanze complessive sono le seguenti:

### **Complessive unità di lavoro della Regione al 31.12.2017.**

<b>Tipologie di rapporti di lavoro</b>	<b>Numero unità di lavoro</b>
<b>Lavoro subordinato</b>	<b>3766</b>
<b>Lavoro autonomo</b>	<b>22</b>
<b>Lavoro somministrato</b>	<b>121</b>
<b>Avvalimento</b>	<b>18</b>
<b>Operai</b>	<b>167</b>
<b>Totale numero unità di lavoro</b>	<b>4094</b>

I rapporti di lavoro che facevano capo alla Regione alla data del 31.12.2017 erano pertanto 4.094.

A questa entità possono rapportarsi gli esiti del monitoraggio eseguito dalla Sezione sugli enti regionali che, in virtù della normativa vigente, venivano all'epoca definiti "strumentali", i quali presentavano complessivamente 1.268 unità lavorative. Complessivamente le unità di lavoro del compendio Regione - Enti regionali strumentali nel 2017 contava su 5.362 unità di lavoro, di cui il 30,97% operava presso gli enti regionali all'epoca definibili "strumentali". Da questa quantificazione rimangono escluse le unità di lavoro operanti presso le società regionali, partecipate, alcune anche "in house", dalla Regione, ad eccezione del personale dipendente regionale disaccato presso di loro.

Al 31.12.2018 le unità di lavoro delle varie tipologie contrattuali di cui la Regione era contraente, invece ammontavano complessivamente a 3.962 unità, di cui 3.654 per lavoro



subordinato, 11 per lavoro autonomo, 178 per operai e maestranze edili, 94 con rapporto contrattuale di “somministrazione” e 25 in regime di avvalimento (mediante convenzioni) provenienti da strutture sanitarie<sup>15</sup>. Rispetto al 2017 la complessiva forza lavoro operante presso la Regione era pertanto diminuita di 132 unità.

## **4.2. L'apparato regionale. Dinamiche evolutive della spesa per il personale nel periodo 2014-2018.**

La spesa per il personale con rapporto di lavoro subordinato dell'Amministrazione regionale è alimentata da diverse componenti, che hanno subito variazioni nel corso degli anni 2014-2018. Anche a questo proposito il focus è riferito all'anno 2017, in cui si è sostanzialmente definito il trasferimento dei dipendenti ex provinciali.

Il totale complessivo della spesa per lavoro dipendente, esclusi i rimborsi, ammonta nell'anno 2017 a euro 195.555.434,53 (di cui € 37.378,494,70, relativi alle 977 unità di lavoro di provenienza provinciale) in servizio alla data del 31.12.2017, con un consistente aumento rispetto al 2016, dove il dato analogo era di euro 179.409.572,36 (con una differenza di euro 16.145.862,17). Nel 2016, era stato altresì rilevato un aumento rispetto al 2015 (euro 173.860.089,13, importo superiore rispetto all'omologo dato dell'anno 2014, euro 171.346.794,68).

Nel 2018 la spesa per lavoro dipendente è salita a € 198.518.063,31.

La tabella che segue espone infine la spesa complessiva per tutte le tipologie dei rapporti di lavoro di cui era parte l'Amministrazione regionale nel periodo 2015-2018.

---

<sup>15</sup> Le risultanze sono ricavate dalla relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2018 di cui alla deliberazione di questa Sezione n. 19 del 12 luglio 2019.

## Spesa complessiva per rapporti di lavoro della Regione negli anni 2015 - 2018

anno	spesa per contratti di lavoro dipendente *	spesa per contratti di lavoro autonomo	spesa per lavoro somministrato e altre tipologie di lavoro	spesa totale	variazione anno precedente %
2015	173.860.089,13	2.800.722,77	2.736.701,39	179.397.513,29	1,46%
2016	179.409.572,36	1.001.718,94	1.931.016,74	182.342.308,04	1,64%
2017	195.555.434,53	1.267.783,87	1.961.180,62	198.784.399,02	9,02%
<b>2018</b>	<b>198.518.063,31</b>	<b>725.216,60</b>	<b>1.763.054,04</b>	<b>201.006.333,95</b>	<b>1,12%</b>

Fonte: elaborazione su dati comunicati dalla Direzione centrale funzione pubblica e semplificazione, Servizio amministrazione personale regionale della Regione FVG, trasmessi in esito a specifica richiesta istruttoria della Sezione.

\*Sono indicate le spese effettive sostenute dall'ente Regione. Negli importi, non sono state effettuate le detrazioni relative ai rimborsi (entrate).

Con riferimento alle risultanze del 2018, si nota come l'incremento della spesa per rapporti di lavoro dipendente (circa + 3 milioni di euro rispetto al 2017) sia stata temperata da una significativa riduzione (oltre 500.000 euro) della spesa per contratti di lavoro autonomo e di quella per lavoro somministrato (meno 200.000 euro circa). La spesa complessiva del 2018 ammonta a circa € 201 milioni, con un aumento rispetto all'omologo dato del 2017 dell'1,12%.

### 4.3. L'apparato regionale. La consistenza e la spesa per il personale degli enti regionali strumentali.

Sono di seguito sintetizzati alcuni esiti del monitoraggio che la Sezione ha condotto sull'evoluzione delle caratteristiche oggettive e soggettive degli enti regionali. I dati riportati nelle tabelle che seguono si riferiscono agli enti che, sulla base della normativa vigente nel 2017, venivano definiti strumentali. Si ricorda che, al termine del periodo di prima applicazione, un'individuazione sufficientemente completa degli enti regionali strumentali è stata operata con le delibere della Giunta regionale n.2375 e n.2376 del 9 dicembre 2016, cosicché il 2017 può considerarsi il primo esercizio per il quale, integrato il novero degli enti strumentali, sono stati dalla Regione approvati gli atti della loro programmazione in modo da rendere possibile una loro gestione (dall'esercizio 2017) in





conformità alle norme e ai principi dell'armonizzazione contabile. Le tabelle che seguono espongono la consistenza e la spesa del personale degli enti strumentali al termine del 2017 e consentono un raffronto con le omologhe risultanze degli esercizi 2014 e 2016.

Il riferimento temporale finale è alla data del 31.12.2017. I dati esposti nelle tabelle che seguono attengono agli esercizi 2014 (esercizio iniziale cui ha fatto riferimento il monitoraggio) e agli esercizi 2016 e 2017. Gli enti sono ripartiti tra quelli in regime di contabilità finanziaria e quelli in regime di contabilità economico patrimoniale. I dati raccolti si riferiscono alla spesa sostenuta per ognuno dei tre tipi di rapporto di lavoro di cui è stata rilevata l'esistenza (subordinato, autonomo e somministrato), in relazione al quale vengono indicati anche il numero dei lavoratori di ciascuna tipologia.

N° lavoratori, impegni di spesa e costi del personale degli enti strumentali della Regione - anni 2014, 2016 e 2017

	anno 2014			anno 2016			anno 2017		
Enti con contabilità finanziaria	Rapporto di lavoro subordinato			Rapporto di lavoro subordinato			Rapporto di lavoro subordinato		
	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato
ARDISS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ERSA**	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ERPAC Patrimonio culturale FVG*	/	/	/	12	397.206,55	234.667,25	11	431.371,62	413.961,94
ARLEF	5	281.300,00	254.901,84	3	259.783,21	216.806,17	2	220.519,63	197.614,79
Ente Tutela Patrimonio Ittico	15	611.146,84	496.631,28	15	660.773,69	504.740,93	15	601.832,98	498.869,52
Ente Parco Dolomiti	6	377.113,83	353.650,83	6	344.420,17	338.758,11	6	344.370,11	329.713,69
Ente Parco Prealpi Giulie	5	292.949,81	285.591,78	5	291.954,40	290.601,03	5	297.026,57	294.873,37
<b>totale</b>	<b>31</b>	<b>1.562.510,48</b>	<b>1.390.775,73</b>	<b>41</b>	<b>1.954.138,02</b>	<b>1.585.573,49</b>	<b>39</b>	<b>1.895.120,91</b>	<b>1.735.033,31</b>

	anno 2014			anno 2016			anno 2017		
Enti con contabilità finanziaria	Rapporto di lavoro autonomo			Rapporto di lavoro autonomo			Rapporto di lavoro autonomo		
	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato
ARDISS	3	26.375,00	21.280,00	0	0	0	0	0	0
ERSA**	21	94.422,68	106.523,32	13	71.593,28	33.784,00	13	113.835,08	81.146,24
ERPAC Patrimonio culturale FVG*	/	/	/	8	168.654,10	158.544,77	11	220.577,13	169.581,81
ARLEF	0	0	0	0	0	0	0	0	0



	anno 2014			anno 2016			anno 2017		
Ente Tutela Patrimonio Ittico	10	54.061,68	54.061,68	9	36.109,77	36.109,77	0	0	0
Ente Parco Dolomiti	22	130.727,16	119.481,16	4	45.317,64	45.655,64	3	2.973,96	0,00
Ente Parco Prealpi Giulie	8	87.200,71	17.735,10	19	51.618,00	17.353,21	29	89.564,80	62.072,84
<b>totale</b>	<b>64</b>	<b>392.787,23</b>	<b>319.081,26</b>	<b>53</b>	<b>373.292,79</b>	<b>291.447,39</b>	<b>56</b>	<b>426.950,97</b>	<b>312.800,89</b>

	anno 2014			anno 2016			anno 2017		
Enti con contabilità finanziaria	Rapporto di lavoro somministrato			Rapporto di lavoro somministrato			Rapporto di lavoro somministrato		
	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato	n. lavoratori al 31.12	importo impegnato	importo pagato
ARDISS	1	16.300,00	10.799,00	0	0	0	0	0	0
ERSA**	17	620.399,60	587.385,91	2	150.618,44	87.652,38	13	406.705,46	358.530,74
ERPAC Patrimonio culturale FVG*	/	/	/	0	29.095,89	15.201,93	0	0,00	13.893,96
ARLEF	7	91.700,00	75.691,72	1	18.036,02	16.598,58	0	12.575,03	12.575,03
Ente Tutela Patrimonio Ittico	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ente Parco Dolomiti	3	104.950,30	104.950,30	3	94.474,52	113.394,10	3	110.001,91	108.835,47
Ente Parco Prealpi Giulie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>totale</b>	<b>28</b>	<b>833.349,90</b>	<b>778.826,93</b>	<b>6</b>	<b>292.224,87</b>	<b>232.846,99</b>	<b>16</b>	<b>529.282,40</b>	<b>493.835,20</b>

\*Ai sensi della l.r. n. 2/2016, dall'1.6.2016 è stato istituito l'Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - ERPAC, nel quale sono confluiti l'Istituto regionale per il patrimonio culturale del Friuli Venezia Giulia e l'Azienda speciale Villa Manin. \*\* Per l'ERSA, il dato sul lavoro autonomo 2017 comprende i lavoratori co.co.co. e il dato sul lavoro somministrato comprende i lavoratori occasionali.

	anno 2014		anno 2016		anno 2017	
Enti con contabilità econ. patrimoniale	Rapporto di lavoro subordinato		Rapporto di lavoro subordinato		Rapporto di lavoro subordinato	
	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza
Promoturismo FVG*	/	/	375	11.187.111,31	361	11.912.572,33
ARPA FVG	340	16.620.829,00	327	16.886.362,87	331	16.454.460,42
INNOVA FVG	12	89.692,00	11	476.817,00	11	452.125,00
ATER Alto Friuli	18	924.133,76	18	846.141,95	19	840.817,63
ATER Gorizia	65	3.445.285,77	61	3.024.549,72	60	3.144.836,07
ATER Pordenone	43	2.438.969,00	43	2.398.482,00	45	2.406.614,00
ATER Udine	102	5.060.316,47	97	5.039.506,76	100	4.985.577,45
ATER Trieste	144	8.125.974,00	141	7.595.331,00	139	7.454.609,00
INFORMEST	25	1.340.325,00	21	1.126.528,00	20	1.105.995,47
Scuola Mosaicisti del Friuli	13	479.573,86	12	476.272,02	12	486.142,00
<b>totale</b>	<b>762</b>	<b>38.525.098,86</b>	<b>1.106</b>	<b>49.057.102,63</b>	<b>1.098</b>	<b>49.243.749,37</b>



Enti con contabilità econ. patrimoniale	anno 2014		anno 2016		anno 2017	
	Rapporto di lavoro autonomo		Rapporto di lavoro autonomo		Rapporto di lavoro autonomo	
	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza
Promoturismo FVG*	/	/	0	0	0	0
ARPA FVG	4	469.391,80	4	371.510,12	3	482.693,58
INNOVA FVG	0	0	0	0	0	0
ATER Alto Friuli	0	0	0	0	0	0
ATER Gorizia	0	0	0	0	0	0
ATER Pordenone	0	0	0	0	0	0
ATER Udine	0	23.181,81	0	805,10	0	0
ATER Trieste	0	0	0	0	0	0
INFORMEST	4	8.767,00	3	50.437,43	7	166.031,07
Scuola Mosaicisti del Friuli	4	70.300,38	5	66.133,44	5	88.423,83
<b>totale</b>	<b>12</b>	<b>571.640,99</b>	<b>12</b>	<b>488.886,09</b>	<b>15</b>	<b>737.148,48</b>

Enti con contabilità econ. patrimoniale	anno 2014		anno 2016		anno 2017	
	Rapporto di lavoro somministrato		Rapporto di lavoro somministrato		Rapporto di lavoro somministrato	
	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza	n. lavoratori al 31.12	costo di competenza
Promoturismo FVG*	/	/	4	204.869,90	25	127.549,13
ARPA FVG	13	783.466,00	12	527.562,13	14	532.284,90
INNOVA FVG	0	0	0	0	0	0
ATER Alto Friuli	0	0	0	0	0	0
ATER Gorizia	0	0	0	0	0	0
ATER Pordenone	4	74.685,00	5	122.244,00	2	122.490,00
ATER Udine	0	0	0	0	0	0
ATER Trieste	0	36.427,00	2	47.144,00	2	40.442,00
INFORMEST	1	22.874,00	0	0	1	6.276,00
Scuola Mosaicisti del Friuli	0	0	0	0	0	0
<b>totale</b>	<b>18</b>	<b>917.452,00</b>	<b>23</b>	<b>901.820,03</b>	<b>44</b>	<b>829.042,03</b>

\*Ai sensi della l.r. n. 8/2015, dall'1.1.2016 è stata istituita la PromoTurismoFVG, nella quale sono confluite la TurismoFVG e l'Agenzia regionale Promotur.

#### Enti della Regione - Numero dei dipendenti, impegni di spesa e costi complessivi negli anni 2014, 2016 e 2017

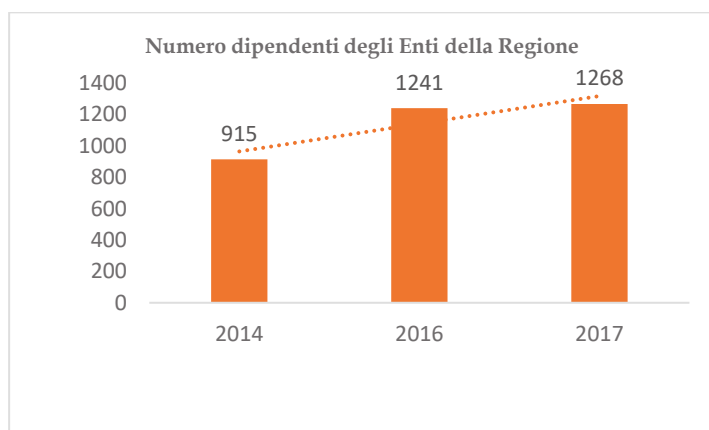
enti contab. finanziaria	Anno 2014			Anno 2016			Anno 2017		
	n. lavoratori al 31.12.2014	importo impegnato	importo pagato	n. lavoratori al 31.12.2016	importo impegnato	importo pagato	n. lavoratori al 31.12.2017	importo impegnato	importo pagato
<b>totale lavoro subordinato</b>	31	1.562.510,48	1.390.775,73	41	1.954.138,02	1.585.573,49	39	1.895.120,91	1.735.033,31
<b>totale lavoro autonomo</b>	64	392.787,23	319.081,26	53	373.292,79	291.447,39	56	426.950,97	312.800,89



<b>totale lavoro somministrato</b>	28	833.349,90	778.826,93	6	292.224,87	232.846,99	16	529.282,40	493.835,20
<b>totale complessivo</b>	123	2.788.647,61	2.488.683,92	100	2.619.655,68	2.109.867,87	111	2.851.354,28	2.541.669,40

	Anno 2014		Anno 2016		Anno 2017	
<b>enti contab. econ. patrimoniale</b>	n. lavoratori al 31.12.2014	costo di competenza	n. lavoratori al 31.12.2016	costo di competenza	n. lavoratori al 31.12.2017	costo di competenza
<b>totale lavoro subordinato</b>	762	38.525.098,86	1106	49.057.102,63	1098	49.243.749,37
<b>totale lavoro autonomo</b>	12	571.640,99	12	488.886,09	15	737.148,48
<b>totale lavoro somministrato</b>	18	917.452,00	23	901.820,03	44	829.042,03
<b>totale complessivo</b>	792	40.014.191,85	1.141	50.447.808,75	1.157	50.809.939,88

<b>enti in cont. fin. ed in cont. ec. patr. di tutte le categorie di lavoro</b>	n. lavoratori al 31.12.2014		n. lavoratori al 31.12.2016		n. lavoratori al 31.12.2017	
	915		1.241		1.268	



#### **4.4. L'apparato regionale. Riepilogo complessivo alla data del 31.12.2017.**

Riassumendo quanto sopra riportato, precisato che non vengono prese in considerazione le unità di lavoro direttamente afferenti le società partecipate della Regione, si rileva quindi che al 31.12.2017 il numero complessivo delle unità di lavoro che facevano capo alla Regione, indipendentemente dalla tipologia del rapporto contrattuale, era di 4.094 unità per una spesa complessiva annua di euro 198.784.399,02<sup>16</sup>.

Alla stessa data gli enti regionali strumentali contavano complessivamente 1.268 unità di lavoro, con un significativo aumento rispetto alla situazione del 2014 (915 unità) con un incremento di oltre il 38%, totalmente imputabile alla inclusione dal 2016 dei dati relativi all'Agenzia Promoturismo FVG. La spesa complessiva annua del 2017 ammontava a euro 2.541.669,40 a livello di impegni di spesa per gli enti in regime di contabilità finanziaria (111 unità lavorative) e di euro 50.809.939,88, a livello di costi di competenza, per gli enti in regime di contabilità economico patrimoniale (1.157 unità lavorative).

#### **4.5. La dimensione finanziaria dell'attività regionale. Rinvio.**

Per quanto attiene alle complessive risultanze economiche e finanziarie dell'attività regionale, ivi comprese quelle oggetto di consolidamento, si rinvia alla parificazione del rendiconto regionale 2018 approvata con deliberazione n. 19 del 12 luglio 2019 nonché alla parte della deliberazione di questa Sezione n. 13 del 11 aprile 2019 (Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica regionale) che ha esaminato logiche e contenuti economico finanziari del bilancio consolidato regionale.

Il presente referto focalizza invece la sua attenzione sulla dimensione finanziaria dell'attività regionale svolta nell'ambito della seconda e della terza linea d'intervento sopra

---

<sup>16</sup> Al 31.12.2018 la spesa complessiva per i rapporti di lavoro intestati alla Regione era salita a euro 201.006.333,95 con riferimento a complessive 3.962 unità lavorative

descritte e cioè a mezzo degli enti regionali e, per quanto possibile, a mezzo della delega di attività e funzioni.

#### **4.6. La dimensione finanziaria dell'attività regionale svolta a mezzo degli enti regionali.**

Nelle tabelle che seguono viene rappresentata innanzitutto l'evoluzione dei flussi finanziari regionali, espressi al livello degli impegni di spesa, a favore degli enti regionali nell'ampio arco di tempo compreso tra il 2005 e il 2018. I dati sono tratti dalle relazioni allegate alle parificazioni del rendiconto regionale degli esercizi presi in considerazione e provengono da fonte regionale in esito a specifiche richieste istruttorie avanzate negli anni dalla Sezione<sup>17</sup>.

Il valore informativo, pur con i limiti esposti in nota, rimane importante nelle sue risultanze complessive, specie se rapportato al totale degli impegni per spese effettive desumibili dai rendiconti regionali. Si percepisce in tal modo la dimensione dell'intero fenomeno ora in esame e cioè quante risorse finanziarie regionali sono state nel tempo impiegate a mezzo di entità formalmente estranee all'apparato regionale.

Le tabelle consentono anche di rapportare l'incidenza dei singoli "aggregati" (o categorie) di enti sul risultato finanziario complessivo, rimanendo salva la necessità di distinguere tra le fondamentali differenze soggettive e oggettive degli aggregati presi in considerazione.

---

<sup>17</sup> Le informazioni che offre la tabella hanno un valore approssimativo, perchè soffrono di alcune limitazioni di significato, soprattutto in ragione dell'evoluzione nel tempo degli aggregati soggettivi (categorie di enti) presi in considerazione per la loro qualità di destinatari degli impegni di spesa regionali. Ciò deriva anche dalla dialettica istruttoria intercorrente tra le richieste istruttorie della Sezione e le risposte dell'Amministrazione regionale. Così, ad esempio, l'ERSA (Agenzia regionale per lo sviluppo rurale) è stata inclusa tra gli enti regionali (in senso stretto) e non tra le agenzie regionali in virtù del regime giuridico che la interessava e che la accomunava all'ETP e all'ARDISS, mentre tutti gli altri enti il cui nomen era "agenzia" sono stati classificati all'interno della categoria "Agenzie regionali", pur in presenza di discipline giuridiche non completamente omogenee.

Discorso analogo vale per i diversi criteri di rilevanza adottati negli anni dalla Sezione ai fini dell'istruttoria.

In relazione a quest'ultimo scenario, che comunque nel tempo è andato affinandosi, l'aggregato soggettivo "enti regionali" assieme a quello "agenzie regionali" è confluito, dal 2016 nell'aggregato (categoria) "Enti strumentali", mentre ciò non è avvenuto per l'aggregato soggettivo "organismi direttamente partecipati", i quali, interessati da un'autonoma rilevazione ed evidenza dal 2011 al 2015, solo in minima parte sono successivamente confluiti nell'aggregato "enti strumentali", rimanendo pertanto esclusi dalla rilevazione. Per altro verso, nell'aggregato "enti strumentali" sono ricompresi enti che in precedenza non erano presenti in nessun aggregato (categoria), come ad esempio le ATER.

impegni	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
gestioni fuori bilancio	327.076.731,63	181.615.642,47	196.893.729,76	143.067.785,47	379.648.642,96	176.749.896,90	152.343.981,36	217.368.348,71	30.291.938,23	109.729.843,01
enti regionali	20.797.470,73	21.762.337,03	20.442.773,92	19.928.383,61	23.419.623,82	24.003.433,41	23.838.320,30	19.272.876,43	19.360.144,11	22.214.981,13
agenzie regionali	116.437.816,80	95.421.780,44	137.777.270,64	95.214.189,54	114.688.700,96	53.151.029,47	55.061.040,03	61.978.900,04	46.023.013,25	50.048.384,58
aziende speciali							2.063.000,00	2.673.000,00	1.644.000,00	2.409.000,00
società partecipate	143.034.360,93	174.978.063,64	83.813.333,18	162.437.331,66	137.321.299,14	223.211.389,23	264.743.037,20	190.984.631,94	138.826.634,81	203.331.721,73
organismi direttamente partecipati							20.327.474,99	20.488.339,00	24.284.411,96	7.268.309,84
enti strumentali controllati e partecipati										
<b>totale</b>	<b>609.366.600,11</b>	<b>473.777.845,60</b>	<b>440.931.329,50</b>	<b>420.667.890,28</b>	<b>877.078.266,88</b>	<b>477.117.751,03</b>	<b>520.381.054,08</b>	<b>512.968.516,14</b>	<b>280.430.142,36</b>	<b>397.202.242,33</b>
<b>impegni in e/competenza da spese effettive</b>	<b>4.761.791.288,49</b>	<b>4.804.893.286,75</b>	<b>5.031.503.491,47</b>	<b>5.428.895.588,22</b>	<b>5.838.553.674,39</b>	<b>5.278.571.738,39</b>	<b>5.363.666.044,93</b>	<b>5.325.857.213,88</b>	<b>4.682.691.626,51</b>	<b>4.986.333.159,61</b>
<b>% impegni/totale spese effettive</b>	<b>12,80%</b>	<b>8,86%</b>	<b>8,76%</b>	<b>7,75%</b>	<b>15,02%</b>	<b>9,04%</b>	<b>9,70%</b>	<b>9,63%</b>	<b>5,99%</b>	<b>7,97%</b>



impegni	2015	2016	2017	2018
gestioni fuori Bilancio	168.901.224,70	168.833.192,17	141.740.571,25	108.172.861,70
enti regionali	22.324.935,72	-23.273.948,18		
agenzie regionali	54.063.002,28	-67.579.934,55		
aziende speciali	2.628.000,00	1.238.000,00		
società partecipate	208.251.409,14	172.737.348,31	294.067.505,58	280.434.823,99
organismi direttamente partecipati	7.393.749,83	9.765.962,61		
enti strumentali controllati e partecipati		134.612.300,85	128.238.326,23	167.103.078,32
<b>totale</b>	<b>463.564.321,69</b>	<b>487.186.803,94</b>	<b>564.046.403,06</b>	<b>555.710.764,01</b>
<b>impegni in c/competenza da spese effettive</b>	<b>5.329.820.049,97</b>	<b>4.925.184.201,60</b>	<b>5.446.256.329,31</b>	<b>5.428.503.875,81</b>
<b>% impegni/totale spese effettive</b>	<b>8,70%</b>	<b>9,89%</b>	<b>10,36%</b>	<b>10,24%</b>





Le tabelle evidenziano innanzitutto che la spesa regionale che negli anni è stata complessivamente sostenuta a mezzo degli enti presi in considerazione si attesta prevalentemente su valori lievemente al di sotto del 10% del totale delle spese effettive risultanti dal rendiconto regionale, anche se nel 2005 e negli ultimi due anni (2017 e 2018) la spesa è rispettivamente del 12,80%, del 10,36 % e del 10,24% del totale medesimo, con un picco positivo del 15,02% maturato nel 2009 e con un picco negativo di spesa del 5,99% verificatosi nel 2013. Le categorie di enti che risultano maggiormente beneficiarie di risorse regionali sono le gestioni fuori bilancio<sup>18</sup> e le società partecipate; queste ultime dal 2013 sono stabilmente gli organismi regionali che fruiscono delle maggiori risorse finanziarie. Se si tralasciano gli impegni del 2009 a favore delle gestioni fuori bilancio (euro 379.648.642,96, che risentono dell'attivazione del fondo di rotazione per la stabilizzazione del sistema economico regionale SSER -art. 14, c. 39, l.r. 11/09-, la cui costituzione sintetizza la manovra anticongiunturale in quell'anno posta in essere dall'Amministrazione regionale, con impegni in conto competenza per euro 400 milioni), i valori massimi registrati riguardano le società partecipate nell'ultimo biennio 2017 e 2018 e ammontano rispettivamente a euro 294.067.505,58 e a euro 280.434.823,99.

Sufficientemente stabili, ma su livelli ampiamente inferiori, sono invece i flussi finanziari, (sempre a livello di impegno) a favore degli enti regionali (in senso stretto) (lievemente superiori ai 20 milioni di euro annui) nonché quelli a favore delle aziende speciali e cioè in concreto a favore dall'azienda speciale Villa Manin, unico ente della categoria, fino alla data della sua soppressione. (valori prevalentemente superiori ai due milioni di euro annui- 1,2 milioni nel 2016).

Le agenzie regionali presentano invece una netta cesura tra il periodo 2005-2009, ove il flusso finanziario si aggirava, prevalentemente in eccesso, attorno ai 100 milioni annui e il successivo periodo 2010 2018, ove i valori si sono circa dimezzati. Ciò è ascrivibile all'avvenuta soppressione dell'"Agenzia regionale della sanità - A.R.S.", eliminata dall'art. 10 della l.r. 12/2009, che presentava i valori più elevati per impegni in conto competenza, con un importo, nel 2009, di euro 62,34 milioni.

---

<sup>18</sup> Sulle gestioni fuori bilancio della Regione cfr. deliberazione di questa Sezione n. 13 del 5 maggio 2011.

Nel 2017 e nel 2018 l'aggregazione di enti corrispondente agli enti strumentali controllati e partecipati, cui rimangono estranee solo le rilevazioni delle gestioni fuori bilancio e delle società partecipate, che è frutto delle classificazioni originate dall'attuazione del d.lgs. 118/2011, presenta un numero di enti ed esiti finanziari superiori alla somma delle aggregazioni di enti del 2016, che dal 2017 sono in essa confluite (enti regionali, agenzie regionali, aziende speciali, organismi direttamente partecipati).

#### **4.7. L'individuazione degli enti delegatari di funzioni regionali e la dimensione finanziaria dell'attività regionale svolta per il loro tramite.**

Le tabelle che seguono si riferiscono invece ai flussi finanziari regionali a favore degli enti delegatari di funzioni regionali e hanno un triplice obiettivo e cioè:

- 1) quello di consentire l'individuazione degli enti delegatari di funzioni regionali nel periodo 2014- 2018;
- 2) quello di individuare la rilevanza finanziaria delle somme trasferite agli enti cui sono state delegate le funzioni, valorizzando la natura e la forma giuridica degli stessi;
- 3) quello di rappresentare la complessiva dimensione finanziaria della loro attività in rapporto con la dimensione finanziaria dei flussi a favore degli enti regionali<sup>19</sup>.

L'individuazione degli enti delegatari di funzioni regionali è stata operata sulla base della documentazione trasmessa dall'Amministrazione regionale, in esito a specifiche richieste

---

<sup>19</sup> A questo proposito corre però l'obbligo di segnalare i limiti di rilevanza che, sotto diversi profili, presentano anche i dati finanziari presenti nelle seguenti tabelle.

Da un primo punto di vista, si deve tener conto che il primo dato finanziario si riferisce al "decretato" dell'anno (al 31.12.) che comprende l'impegnato sulla competenza dell'anno nonché i residui esistenti sulla base di impegni assunti (e non pagati) negli esercizi precedenti. In secondo luogo i dati finanziari di alcuni enti sono già stati presi in considerazione (con riferimento al solo importo impegnato) nelle analisi sopra riportate riferite agli enti regionali (ad esempio per ARPA e per Friuli Venezia Giulia Strade spa). In terzo luogo e soprattutto va segnalato che i dati esposti nelle tabelle comprendono tutti i trasferimenti regionali agli enti delegatari indipendentemente dalla causa del trasferimento. La particolarità è confermata dai risultati dell'esame delle fonti dei finanziamenti decretate a favore di alcuni enti. Ad esempio, nel 2018, i flussi finanziari impegnati a favore della società per azioni Autovie Venete, pari complessivamente a € 11.484.547,59, afferiscono per il 73,68% a funzioni delegate. Il restante 26,32% si riferisce a finanziamenti per la realizzazione di opere autostradali. Analoga situazione è emersa in merito all'analisi condotta sui dati relativi a Mediocredito i cui trasferimenti riguardano per il 95,89% funzioni delegate e al Consorzio di sviluppo economico del monfalconese (il 43,01% dei trasferimenti rappresentati interessano funzioni delegate dalla Regione). Anche le analisi condotte nei confronti dei dati dell'Università di Trieste e di Friuli Venezia Giulia Strade s.p.a. hanno prodotto risultati simili.

istruttorie avanzate negli anni dalla Sezione ai fini della parificazione dei rendiconti regionali.

Ciò premesso, la tabella che segue evidenzia l'elenco dei soggetti delegatari e con riferimento ad ogni ente, l'entità dei trasferimenti decretati e pagati nell'esercizio 2018.

	ente delegatario di funzioni regionali	decretato	pagato
1	SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE (S.A.A.V.) - TRIESTE	11.484.547,59	11.457.524,45
2	CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI GORIZIA	200.000,00	200.000,00
3	CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI UDINE	1.629.686,00	1.629.686,00
4	CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI PORDENONE	1.662.297,81	1.654.317,58
5	CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA - TRIESTE	300.000,00	-
6	CONSORZIO PER LO SVILUPPO DELLA ZONA INDUSTRIALE DI GORIZIA	931.044,56	931.044,56
7	CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA ZONA DELL'AUSSA CORNO	1.634.711,51	350.197,05
8	CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DEL FRIULI CENTRALE - UDINE	3.689.643,21	3.145.438,15
9	CONSORZIO DI SVILUPPO ECONOMICO LOCALE DEL PONTE ROSSO-TAGLIAMENTO	3.133.565,68	3.109.999,93
10	ENTE ZONA INDUSTRIALE TRIESTE - E.Z.I.T.- IN LIQUIDAZIONE	543.030,85	543.030,85
11	CONSORZIO PER IL NUCLEO DI INDUSTRIALIZZAZIONE DELLA PROVINCIA DI PORDENONE - MANIAGO	2.268.906,41	2.267.150,30
12	CONSORZIO DI SVILUPPO ECONOMICO DEL MONFALCONESE	5.745.177,24	3.473.018,50
13	CONSORZIO DI BONIFICA PIANURA ISONTINA	3.676.698,83	3.568.129,80
14	CONSORZIO PER LO SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE DELLO SPILIMBERGHESE	35,41	-
15	CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DI TOLMEZZO - COS.IN.T.	5.201.180,32	4.651.155,80
16	BANCA MEDIOCREDITO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	91.453.173,90	87.984.419,48
17	INFORMEST - GORIZIA	1.587.441,71	931.301,88
18	FRIULI VENEZIA GIULIA STRADE S.P.A. - TRIESTE	70.681.596,95	33.291.065,71
19	RFI S.P.A. - ROMA	124.048,60	79.621,07

	ente delegatario di funzioni regionali	decretato	pagato
20	CONSORZIO DI BONIFICA LEDRA TAGLIAMENTO - UDINE	2.887.556,70	2.640.959,71
21	ex CONSORZIO BONIFICA BASSA FRIULANA	3.878.792,65	3.645.994,94
22	CONSORZIO DI BONIFICA "CELLINA-MEDUNA" - PORDENONE	5.529.671,59	5.526.436,09
23	AGENZIA REGIONALE PROTEZIONE AMBIENTE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	28.281.430,31	22.527.378,86
24	UNICAA S.R.L. - BERGAMO	64.734,42	64.734,42
25	CAA - CIA S.R.L. - ROMA	57.011,82	57.011,82
26	CAA COPAGRI S.R.L. - ROMA	8.778,51	8.778,51
27	C.A.A. CONFAGRICOLTURA S.R.L. - ROMA	70.065,82	70.065,82
28	CAA LIBERIAGRICOLTORI S.R.L. - ROMA	12.411,06	12.411,06
29	CATA ARTIGIANATO FRIULI VENEZIA GIULIA	5.829.026,55	5.829.026,56
30	UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE	14.466.789,46	6.543.828,33
31	FEDERAZIONE SPELEOLOGICA REGIONALE DEL FRIULI-VENEZIA GIULIA - MONFALCONE	12.000,00	12.000,00
		267.045.055,47	206.204.727,23

*Fonte: Dati acquisiti dalla Regione Friuli Venezia Giulia ai fini della parificazione dei rendiconti regionali in esito a specifiche richieste istruttorie della Sezione. Elaborazione della Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia*

Tenendo in debito conto che i dati sopra rappresentati presentano anch'essi dei limiti di significatività (nei termini riportati in nota), si evidenzia che nel 2018 risultano 31 enti delegatari di funzioni regionali, per un importo decretato e pagato nel 2018 pari rispettivamente a € 267.045.055,47 e € 206.204.727,23.

La tabella che segue consente invece una rappresentazione sinottica dei dati finanziari riferita al periodo 2014- 2018 di tutti gli enti delegatari di funzioni regionali.

Rappresentazione sinottica dei flussi finanziari a favore degli enti delegatari di funzioni regionali nel periodo 2014-2018

beneficiario	2014		2015		2016		2017		2018	
	decretato	pagato	decretato	pagato	decretato	pagato	decretato	pagato	decretato	pagato
ARPA FVG	25.902.491,27	19.276.441,86	30.107.044,20	22.795.203,37	28.791.833,79	22.663.497,84	29.066.809,28	22.921.587,72	8.281.430,31	2.527.378,86
AZIENDA PER I SERVIZI SANITARI N. 2 "ISONTINA"	5.418.116,87	4.863.935,87	7.336.291,58	5.631.715,43	12.600,00	12.600,00			-	-
BANCA MEDIOCREDITO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA	157.830.005,78	66.450.791,18	179.138.343,66	83.089.004,14	62.515.204,98	61.968.611,48	115.151.222,28	114.046.755,48	1.453.173,90	87.984.419,48
C.A.A. - CIA S.R.L. - ROMA			74.500,00	-	140.632,93	62.532,93	53.811,76	53.811,76	7.011,82	57.011,82
C.A.A. CONFAGRICOLTURA S.R.L. - ROMA			94.000,00	-	188.646,36	85.446,36	64.047,56	64.047,56	70.065,82	70.065,82
C.A.A. COPAGRI S.R.L. - ROMA			13.500,00	-	19.675,51	7.375,51	10.734,19	7.734,19	8.778,51	8.778,51
C.A.A. DELLE VENEZIE S.R.L. - VENEZIA			1.251,44	-	899,75	899,75			-	-
C.A.A. LIBERIAGRICOLTORI S.R.L. - ROMA			19.000,00	-	31.191,13	12.891,13	10.737,83	10.737,83	2.411,06	12.411,06
C.C.I.A.A. GORIZIA	3.658.661,00	3.515.911,80	3.907.263,63	3.491.734,90	265.852,00	252.852,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00
C.C.I.A.A. PORDENONE	7.217.757,02	4.455.968,29	10.542.464,45	7.770.626,79	594.170,50	594.170,50	1.093.025,53	1.093.025,53	1.662.297,81	1.654.317,58
C.C.I.A.A. TRIESTE	3.212.536,58	1.610.580,69	16.902.381,65	4.321.214,55	820.686,82	288.266,16	695.629,51	395.629,51	300.000,00	-
C.C.I.A.A. UDINE	7.204.530,52	4.382.731,46	15.600.649,88	13.345.069,06	1.152.567,22	1.103.382,14	3.777.386,40	3.758.911,52	1.629.686,00	.629.686,00
C.I.P.A.F. CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE ED ECONOMICO DELLA ZONA PEDEMONTANA ALTO FRIULI	4.144.656,23	1.725.369,64	4.170.874,55	1.435.398,87	1.688.845,92	1.688.845,92	1.481.553,32	1.481.553,32	-	-
CATA ARTIGIANATO FRIULI VENEZIA GIULIA S.R.L.	4.146.000,00	1.686.000,00	4.917.249,03	2.187.540,50	3.529.449,52	3.529.449,52	3.511.945,25	3.511.945,25	5.829.026,55	5.829.026,55
CENTRO DI RICERCA E INNOVAZIONE TECNOLOGICA IN AGRICOLTURA (CRITA) S.C.A.R.L.	2.400.977,39	116.666,66	2.480.719,32	1.386.497,57	1.070.500,00	1.070.500,00			-	-
CONSORZIO DI BONIFICA BASSA FRIULANA	8.552.722,80	4.851.158,73	24.319.393,03	4.614.336,61	4.644.769,35	4.411.971,64	1.933.498,26	1.700.700,55	3.878.792,65	3.645.994,94
CONSORZIO DI BONIFICA CELLINA-MEDUNA	4.995.273,95	2.173.323,01	11.725.583,00	3.211.330,19	2.670.573,00	2.665.099,00	6.146.528,08	6.037.818,58	5.529.671,59	5.526.436,09
CONSORZIO DI BONIFICA LEDRA TAGLIAMENTO - UDINE	9.525.631,85	6.926.368,99	9.199.586,22	4.377.498,70	3.840.611,62	3.594.014,63	2.804.446,55	2.557.849,56	2.887.556,70	2.640.959,71
CONSORZIO DI BONIFICA PIANURA ISONTINA	3.704.757,70	2.258.131,92	6.509.588,86	2.268.724,80	1.681.592,80	1.681.592,80	4.966.352,97	4.903.303,89	3.676.698,83	3.568.129,80
CONSORZIO DI SVILUPPO INDUSTRIALE E ARTIGIANALE DI GORIZIA	2.597.910,45	1.207.978,03	1.194.347,56	1.046.764,36	1.086.700,09	1.086.700,09	962.072,16	962.072,16	931.044,56	931.044,56
CONSORZIO N.I.P.	5.839.515,67	3.471.440,64	3.953.876,88	3.118.128,46	2.947.938,67	2.925.984,50	2.555.026,84	2.534.776,32	2.268.906,41	2.267.150,30
CONSORZIO PER LA ZONA DI SVILUPPO INDUSTRIALE DEL PONTE ROSSO	2.611.589,36	2.500.954,06	2.509.854,97	2.476.717,73	2.522.966,01	2.485.250,70	2.913.777,01	2.875.395,62	3.133.565,68	3.109.999,93



beneficiario	2014		2015		2016		2017		2018	
	decretato	pagato	decretato	pagato	decretato	pagato	decretato	pagato	decretato	pagato
CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DEL COMUNE DI MONFALCONE	6.386.139,72	5.382.506,65	7.288.397,92	5.371.617,17	6.216.035,32	5.176.035,32	7.162.727,26	5.153.326,58	5.745.177,24	3.473.018,50
CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DEL FRIULI CENTRALE - UDINE	5.357.876,48	2.721.586,16	3.883.750,29	3.183.750,29	2.098.846,66	2.098.846,66	2.771.254,06	2.771.254,06	3.689.643,21	3.145.438,15
CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DELLA ZONA AUSSA CORNO	22.742.811,91	5.398.067,40	6.388.110,36	2.590.233,50	4.013.843,64	2.787.812,91	1.727.139,42	446.820,84	1.634.711,51	350.197,05
CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DI TOLMEZZO - CO.S. IN.T.	11.431.797,48	3.584.780,30	11.236.298,44	3.223.771,58	8.385.452,10	6.757.684,62	4.796.396,28	4.796.396,28	5.201.180,32	4.651.155,80
CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE ECONOMICO E SOCIALE DELLO SPILIMBERGHESE	756.411,17	756.411,17	756.411,17	756.411,17	756.411,17	756.411,17	402.831,50	402.796,09	35,41	-
ENTE ZONA INDUSTRIALE - TRIESTE - E.Z.I.T.	10.303.310,72	1.070.001,08	11.603.622,37	726.072,69	640.567,62	639.997,62	626.406,58	626.406,58	543.030,85	543.030,85
FEDERAZIONE SPELEOLOGICA REGIONALE DEL FRIULI-VENEZIA GIULIA - MONFALCONE	215.215,00	129.215,00	107.430,00	43.215,00	127.215,00	127.215,00	49.650,00	44.900,00	12.000,00	12.000,00
FRIULI VENEZIA GIULIA STRADE S.P.A. - TRIESTE	60.338.781,08	13.765.235,39	105.205.584,65	9.679.148,64	40.028.150,33	37.767.784,23	48.808.237,45	40.007.144,93	70.681.596,95	33.291.065,71
INFORMEST	708.783,18	633.783,18	422.083,44	159.526,55	656.947,50	360.901,47	1.046.411,79	578.874,58	1.587.441,71	931.301,88
INFORMEST CONSULTING S.R.L. - GORIZIA	49.490,00	49.490,00			39.318,00	18.430,14			-	-
RFI S.P.A. - INCASSI DA CLIENTI			4.153.562,61	625.000,00	1.618.219,99	40.643,56	831.409,28	772.211,61	124.048,60	79.621,07
SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE (S.A.A.V.) - TRIESTE	30.592.380,25	19.792.380,25	100.009.492,66	4.445.443,23	138.427,55	64.327,55	10.643.677,12	10.643.677,12	11.484.547,59	11.457.524,45
UNICAA S.R.L. - BERGAMO			75.500,00	-	8.757.416,06	8.747.416,06	58.813,76	58.813,76	64.734,42	64.734,42
UNIONCAMERE F.V.G. - TRIESTE	15.233.585,97	3.926.084,41	22.862.042,05	4.757.783,15	11.571.823,84	8.741.921,66	10.000,00	10.000,00	-	-
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE	21.284.547,19	11.149.905,01	20.280.830,69	8.973.050,98	205.266.582,75	186.277.362,57	11.820.613,65	7.481.414,98	14.466.789,46	6.542.828,33
<b>totale</b>	<b>444.364.264,59</b>	<b>199.833.198,83</b>	<b>628.990.880,56</b>	<b>211.102.529,98</b>	<b>205.266.582,75</b>	<b>186.277.362,57</b>	<b>268.154.172,93</b>	<b>242.911.693,76</b>	<b>267.045.055,47</b>	<b>206.204.727,232</b>



Le risultanze finali degli anni presi in considerazione evidenziano come, successivamente al 2015, ove il valore del decretato complessivo ammontava a € 628,99 milioni di euro, di per sé superiore alla somma dei trasferimenti a tutti gli enti regionali di quell'esercizio, negli anni successivi il flusso finanziario a favore degli enti delegatari si è fortemente ridotto, stabilizzandosi tra i 200 e i 260 milioni annui circa e cioè su livelli che corrispondono sostanzialmente a quelli registrati annualmente a favore delle società partecipate di cui sopra si è detto.

La tabella (divisa in due parti) che segue aggrega invece, con riferimento al periodo 2014-2018, i dati finanziari per tipologia di ente delegatario, evidenziando che i trasferimenti prevalenti avvengono a favore di strutture aventi forma societaria partecipata direttamente o indirettamente dalla Regione e in particolare a favore degli enti Autovie Venete spa, Friuli Venezia Giulia Strade spa e Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia.

## Flussi finanziari dalla Regione a favore di enti delegatari di funzioni regionali – anno 2014, anno 2015 e anno 2016

Categorie di enti	Ente beneficiario	importi decretati anno 2014	totale per categoria anno 2014	importi decretati anno 2015	totale per categoria anno 2015	importi decretati anno 2016	totale per categoria anno 2016
<b>Agenzie</b>	Arpa FVG	25.902.491,27	<b>25.902.491,27</b>	30.107.044,20	<b>30.107.044,20</b>	28.791.833,79	<b>28.791.833,79</b>
<b>Associazioni e fondazioni</b>	Federazione Speleologica Regionale del Friuli-Venezia Giulia - Monfalcone	215.215,00	<b>923.998,18</b>	107.430,00	<b>529.513,44</b>	127.215,00	<b>784.162,50</b>
	Informest	708.783,18		422.083,44		656.947,50	
<b>Aziende</b>	Azienda per i Servizi Sanitari n. 2 "Isontina"	5.418.116,87	<b>5.418.116,87</b>	7.336.291,58	<b>7.336.291,58</b>	12.600,00	<b>12.600,00</b>
<b>Consorzi</b>	C.I.P.A.F. Consorzio per lo Sviluppo Industriale ed Economico della Zona Pedemontana Alto Friuli	4.144.656,23	<b>88.647.094,77</b>	4.170.874,55	<b>93.136.073,25</b>	1.688.845,92	<b>42.554.586,35</b>
	Consorzio di Bonifica Bassa Friulana	8.552.722,80		24.319.393,03		4.644.769,35	
	Consorzio di Bonifica Cellina-Meduna	4.995.273,95		11.725.583,00		2.670.573,00	
	Consorzio di Bonifica Ledra Tagliamento - Udine	9.525.631,85		9.199.586,22		3.840.611,62	
	Consorzio di Bonifica Pianura Isontina	3.704.757,70		6.509.588,86		1.681.592,80	
	Consorzio di Sviluppo Industriale e Artigianale di Gorizia	2.597.910,45		.194.347,56		1.086.700,09	
	Consorzio N.I.P.	5.839.515,67		3.953.876,88		2.947.938,67	
	Consorzio per la Zona di Sviluppo Industriale del Ponte Rosso	2.611.589,36		2.509.854,97		2.522.966,01	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale del Comune di Monfalcone	6.386.139,72		7.288.397,92		6.216.035,32	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale del Friuli Centrale - Udine	5.357.876,48		3.883.750,29		2.098.846,66	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Zona Aussa Corno	22.742.811,91		6.388.110,36		4.013.843,64	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale di Tolmezzo - Co.S. In.T.	11.431.797,48		11.236.298,44		8.385.452,10	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale Economico e Sociale dello Spilimberghese	756.411,17		756.411,17		756.411,17	
<b>Enti</b>	Ente Zona Industriale - Trieste - E.Z.I.T.	10.303.310,72	<b>46.830.381,81</b>	11.603.622,37	<b>81.418.424,03</b>	640.567,62	<b>12.231.260,22</b>
	Camera di commercio C.C.I.A.A. Gorizia	3.658.661,00		3.907.263,63		265.852,00	
	Camera di commercio C.C.I.A.A. Pordenone	7.217.757,02		10.542.464,45		594.170,50	
	Camera di commercio C.C.I.A.A. Trieste	3.212.536,58		16.902.381,65		820.686,82	
	Camera di commercio C.C.I.A.A. Udine	7.204.530,52		15.600.649,88		1.152.567,22	
	Unioncamere F.V.G. - Trieste	15.233.585,97		22.862.042,05		8.757.416,06	





<b>Università</b>	Universita' degli Studi di Trieste	21.284.547,19	<b>21.284.547,19</b>	20.280.830,69	<b>20.280.830,69</b>	11.571.823,84	<b>11.571.823,84</b>
<b>Società</b>	Centro assistenza agricola C.A.A. - Cia S.R.L. - Roma	0,00		74.500,00		140.632,93	
	Centro assistenza agricola C.A.A. Confagricoltura S.R.L. - Roma	0,00		94.000,00		188.646,36	
	Centro assistenza agricola C.A.A. Copagri S.R.L. - Roma	0,00		13.500,00		19.675,51	
	Centro assistenza agricola C.A.A. delle Venezie S.R.L. - Venezia	0,00		1.251,44		899,75	
	Centro assistenza agricola C.A.A. Liberiagricoltori S.R.L. - Roma	0,00		19.000,00		31.191,13	
	Cata Artigianato Friuli Venezia Giulia S.R.L.	4.146.000,00		4.917.249,03		3.529.449,52	
	Informest Consulting S.R.L. - Gorizia	49.490,00		0,00		0,00	
	Rfi S.P.A. - Incassi da Clienti	0,00		4.153.562,61		39.318,00	
	Unicaa S.R.L. - Bergamo	0,00		75.500,00		138.427,55	
<b>Società partecipate dirette e indirette</b>	Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia	157.830.005,78	<b>248.761.167,11</b>	179.138.343,66	<b>384.353.420,97</b>	62.515.204,98	<b>104.161.575,30</b>
	Friuli Venezia Giulia Strade S.P.A. - Trieste	60.338.781,08		105.205.584,65		40.028.150,33	
	Società per Azioni Autovie Venete (S.A.A.V.) – Trieste	30.592.380,25		100.009.492,66		1.618.219,99	
<b>Società consortili</b>	Centro di Ricerca e Innovazione Tecnologica in Agricoltura (Crita) S.C.A.R.L.	2.400.977,39	<b>2.400.977,39</b>	2.480.719,32	<b>2.480.719,32</b>	1.070.500,00	<b>1.070.500,00</b>
<b>totale</b>		<b>444.364.264,59</b>		<b>628.990.880,56</b>		<b>205.266.582,75</b>	



## Flussi finanziari dalla Regione a favore di enti delegatari di funzioni regionali – anno 2017 e anno 2018

Categorie di enti	Ente beneficiario	importi decretati anno 2017	totale per categoria anno 2017	importi decretati anno 2018	totale per categoria anno 2018
<b>Agenzie</b>	Arpa FVG	29.066.809,28	<b>29.066.809,28</b>	28.281.430,31	<b>28.281.430,31</b>
<b>Associazioni e fondazioni</b>	Federazione Speleologica Regionale del Friuli-Venezia Giulia - Monfalcone	49.650,00	<b>1.096.061,79</b>	12.000,00	<b>1.599.441,71</b>
	Informest	1.046.411,79		1.587.441,71	
<b>Aziende</b>	Azienda per i Servizi Sanitari n. 2 "Isontina"	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>Consorzi</b>	C.I.P.A.F. Consorzio per lo Sviluppo Industriale ed Economico della Zona Pedemontana Alto Friuli	1.481.553,32	<b>40.623.603,71</b>	0,00	<b>38.626.797,30</b>
	Consorzio di Bonifica Bassa Friulana	1.933.498,26		3.878.792,65	
	Consorzio di Bonifica Cellina-Meduna	6.146.528,08		5.529.671,59	
	Consorzio di Bonifica Ledra Tagliamento - Udine	2.804.446,55		2.887.556,70	
	Consorzio di Bonifica Pianura Isontina	4.966.352,97		3.676.698,83	
	Consorzio di Sviluppo Industriale e Artigianale di Gorizia	962.072,16		931044,56	
	Consorzio N.I.P.	2.555.026,84		2.318.719,60	
	Consorzio per la Zona di Sviluppo Industriale del Ponte Rosso	2.913.777,01		3.133.565,68	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale del Comune di Monfalcone	7.162.727,26		5.745.177,24	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale del Friuli Centrale - Udine	2.771.254,06		3.689.643,21	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Zona Aussa Corno	1.727.139,42		1.634.711,51	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale di Tolmezzo - Co.S. In.T.	4.796.396,28		5.201.180,32	
	Consorzio per lo Sviluppo Industriale Economico e Sociale dello Spilimberghese	402.831,50		35,41	



<b>Enti</b>	Ente Zona Industriale - Trieste - E.Z.I.T.	626.406,58	<b>6.402.448,02</b>	543.030,85	<b>4.335.014,66</b>
	Camera di commercio C.C.I.A.A. Gorizia	200.000,00		200.000,00	
	Camera di commercio C.C.I.A.A. Pordenone	1.093.025,53		1.662.297,81	
	Camera di commercio C.C.I.A.A. Trieste	695.629,51		300.000,00	
	Camera di commercio C.C.I.A.A. Udine	3.777.386,40		1.629.686,00	
	Unioncamere F.V.G. - Trieste	10.000,00		0,00	
<b>Università</b>	Università' degli Studi di Trieste	11.820.613,65	<b>11.820.613,65</b>	14.416.976,27	<b>14.416.976,27</b>
<b>Società</b>	Centro assistenza agricola C.A.A. - Cia S.R.L. - Roma	53.811,76	<b>4.541.499,63</b>	57.011,82	<b>6.166.076,78</b>
	Centro assistenza agricola C.A.A. Confagricoltura S.R.L. - Roma	64.047,56		70.065,82	
	Centro assistenza agricola C.A.A. Copagri S.R.L. - Roma	10.734,19		8.778,51	
	Centro assistenza agricola C.A.A. delle Venezie S.R.L. - Venezia	0,00		0,00	
	Centro assistenza agricola C.A.A. Liberiagricoltori S.R.L. - Roma	10.737,83		12.411,06	
	Cata Artigianato Friuli Venezia Giulia S.R.L.	3.511.945,25		5.829.026,55	
	Informest Consulting S.R.L. - Gorizia	0,00		0,00	
	Rfi S.P.A. - Incassi da Clienti	831.409,28		124.048,60	
	Unicaa S.R.L. - Bergamo	58.813,76		64.734,42	
<b>Società partecipate dirette e indirette</b>	Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia	115.151.222,28	<b>174.603.136,85</b>	91.453.173,90	<b>173.619.318,44</b>
	Friuli Venezia Giulia Strade S.P.A. - Trieste	48.808.237,45		70.681.596,95	
	Società' per Azioni Autovie Venete (S.A.A.V.) - Trieste	10.643.677,12		11.484.547,59	
<b>Società consortili</b>	Centro di Ricerca e Innovazione Tecnologica in Agricoltura (Crita) S.C.A.R.L.	0,00	<b>0,00</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>totale</b>		<b>268.154.172,93</b>	<b>268.154.172,93</b>	<b>267.045.055,47</b>	<b>267.045.055,47</b>



## 5. IL SISTEMA DEGLI ENTI REGIONALI. PROFILI CONTABILI E DI FINANZA PUBBLICA.

### 5.1. Rilevanza del Gruppo dell'Amministrazione Pubblica (GAP) regionale.

In precedenza è stato precisato che il referto si prefigge di contestualizzare alcuni fondamentali aspetti dell'essere e dell'agire della Regione Friuli Venezia Giulia nel mobile scenario normativo di riferimento dianzi tracciato. Si vuole cioè focalizzare in particolare l'attenzione sulle relazioni organizzative attivate dalla Regione per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali, tenendo conto che l'Ente Regione e il suo bilancio esprimono solo in parte la dimensione organizzativa e finanziaria preordinata all'attuazione delle politiche regionali, che rinvergono la loro fonte primigenia nel programma presidenziale di governo presentato all'inizio della legislatura.

L'ordinamento ha individuato il rimedio alla suddetta parzialità attribuendo rilevanza al consolidamento del bilancio previsto in generale dall'art. 11 bis del d.lgs. 118/2011, cui è funzionale l'individuazione del Gruppo delle Amministrazioni Pubbliche (GAP), definito dal principio contabile applicato relativo al bilancio consolidato e composto da organismi ed enti strumentali partecipati e controllati, aziende, società partecipate e controllate. Con riferimento alle Regioni, l'art. 68 del d.lgs. 118/2011 al primo comma definisce l'ambito soggettivo degli enti tenuti al consolidamento (enti e organismi strumentali della Regione e aziende, società da essa controllate o partecipate) mentre al secondo comma definisce il "Gruppo della Regione" come l'insieme composto dagli enti strumentali della Regione, nonché dalle aziende e dalle società considerate nel bilancio consolidato.

Si riporta in nota la definizione di "Gruppo delle Amministrazioni Pubbliche" presente nell'allegato 4/4 al D.lgs. 118/2011 Principio contabile applicato al bilancio consolidato.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Il termine "gruppo amministrazione pubblica" comprende gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da un'amministrazione pubblica come definito dal presente decreto.

La definizione del gruppo amministrazione pubblica fa riferimento ad una nozione di controllo di "diritto", di "fatto" e "contrattuale", anche nei casi in cui non è presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate ed a una nozione di partecipazione.

Costituiscono componenti del "gruppo amministrazione pubblica":

gli organismi strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo come definiti dall'articolo 1 comma 2, lettera b) del presente decreto, in quanto trattasi delle articolazioni organizzative della capogruppo stessa e, di conseguenza, già compresi nel rendiconto consolidato della capogruppo. Rientrano all'interno di tale categoria gli organismi che sebbene dotati di una propria autonomia contabile sono privi di personalità

A fronte dell'eterogeneità degli enti strumentali che sono ricompresi nel Gruppo delle Amministrazioni pubbliche regionali, l'individuazione dei riferimenti ordinamentali e degli aspetti organizzativi dell'azione regionale da svolgere attraverso gli "enti strumentali" richiede una preliminare chiarezza sia a livello di sistema sia a livello di singolo ente.

Una siffatta esigenza è originata dalle decisioni regionali (di cui infra), peraltro del tutto coerenti con il dettato normativo, di includere nell'area di consolidamento solo una parte numericamente minoritaria degli enti (strumentali) che compongono il GAP regionale, con la conseguenza che si impone la necessità di dare un significato alla presenza nel GAP dei numerosi enti e organismi strumentali non inclusi nell'area di consolidamento. Ai fini del

---

giuridica;

gli enti strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo, intesi come soggetti, pubblici o privati, dotati di personalità giuridica e autonomia contabile. A titolo esemplificativo e non esaustivo, rientrano in tale categoria le aziende speciali, gli enti autonomi, i consorzi, le fondazioni; gli enti strumentali controllati dell'amministrazione pubblica capogruppo, come definiti dall'art. 11-ter, comma 1, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo:

ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;

ha il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;

esercita, direttamente o indirettamente la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;

ha l'obbligo di ripianare i disavanzi nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla quota di partecipazione;

esercita un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. L'influenza dominante si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente (ad esempio l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l'attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende, che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante.

L'attività si definisce prevalente se l'ente controllato abbia conseguito nell'anno precedente ricavi e proventi riconducibili all'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dei ricavi complessivi.

Non sono comprese nel perimetro di consolidamento gli enti e le aziende per i quali sia stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono compresi gli enti in liquidazione;

gli enti strumentali partecipati di un'amministrazione pubblica, come definiti dall'articolo 11-ter, comma 2, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo ha una partecipazione in assenza delle condizioni di cui al punto 2.

le società, intese come enti organizzati in una delle forme societarie previste dal codice civile Libro V, Titolo V, Capi V, VI e VII (società di capitali), o i gruppi di tali società nelle quali l'amministrazione esercita il controllo o detiene una partecipazione. In presenza di gruppi di società che redigono il bilancio consolidato, rientranti nell'area di consolidamento dell'amministrazione come di seguito descritta, oggetto del consolidamento sarà il bilancio consolidato del gruppo. Non sono comprese nel perimetro di consolidamento le società per le quali sia stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono comprese le società in liquidazione;

le società controllate dall'amministrazione pubblica capogruppo, nei cui confronti la capogruppo:

ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria;

ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole. L'influenza dominante si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente (ad esempio l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l'attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con società, che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante.

L'attività si definisce prevalente se la società controllata abbia conseguito nell'anno precedente ricavi a favore dell'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dell'intero fatturato.

In fase di prima applicazione del presente decreto, con riferimento agli esercizi 2015 – 2017, non sono considerate le società quotate e quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. A tal fine, per società quotate si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati;

le società partecipate dell'amministrazione pubblica capogruppo, costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione. A decorrere dal 2019, con riferimento all'esercizio 2018 la definizione di società partecipata è estesa alle società nelle quali la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata.

Ai fini dell'inclusione nel gruppo dell'amministrazione pubblica non rileva la forma giuridica né la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società.

consolidamento del bilancio 2018 il fenomeno si è comunque ridimensionato sotto il profilo quantitativo.

La prima esigenza (chiarezza a livello di sistema) richiede che siano ben delineati gli effetti che conseguono dall'appartenenza del singolo ente al sistema e cioè al GAP<sup>21</sup>.

La seconda esigenza (chiarezza a livello di singolo ente), correlata alla prima, richiede che siano ben delineate le caratteristiche ontologiche dei singoli enti appartenenti al sistema, a tutela della sua coerenza, in relazione al ruolo che compete all'ente capogruppo e cioè alla Regione. Ciò vale, pur a fronte di quanto prevede lo stesso principio contabile operativo afferente il bilancio consolidato (allegato 4/4) secondo cui "Ai fini dell'inclusione nel gruppo dell'amministrazione pubblica *non* rileva la forma giuridica nè la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società".

Con riferimento agli aspetti sistematici, è appena il caso di ricordare che l'armonizzazione dei sistemi, schemi e termini di bilancio è prevista dalla legge delega 42/2009, che, "in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica" strumentale agli obblighi finanziari assunti dall'Italia in sede europea, enunciava espressamente obiettivi, principi e direttive finalizzati alla uniformazione e alla comparabilità delle risultanze contabili degli enti interessati. Tra questi principi/obiettivi si colloca l'adozione di un bilancio (dell'ente territoriale) consolidato con le sue aziende, società o altri enti e organismi controllati, secondo uno schema comune. Il principio contabile 4/4 allegato al d.l.s. 118/2011 espressamente riconosce al consolidamento il compito:

- di sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo;
- di attribuire alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società;

---

<sup>21</sup> La rilevanza della problematica è testimoniata dal contenzioso avviato avanti al TAR del FVG dalla Fondazione Teatro Verdi di Trieste avverso la sua inclusione nel GAP della Regione.

- di ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica, incluso il risultato economico.

Ai fini dell'odierno referto, appare quindi necessario soffermare l'attenzione sulla finalità fondamentale del consolidamento che consiste nell'attribuzione all'Amministrazione capogruppo di un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia un aggregato di enti a essa legato da un rapporto che, in sintesi, si potrebbe definire di "collegamento" (declinabile sia in forme di controllo sia in forme di partecipazione), nel senso meglio precisato nella nota sopra richiamata. In altri termini il consolidamento dei bilanci è certamente un importante strumento per la governance che compete all'ente capogruppo<sup>22</sup>.

La costituzione del GAP non esaurisce però la sua funzione con il consolidamento del bilancio, perché altrimenti non sarebbe chiaramente comprensibile perché il principio contabile 4/4, al fine di consentire la predisposizione del bilancio consolidato, richieda che gli enti capogruppo attivino una doppia formalità, predisponendo due distinti elenchi, che dovranno essere entrambi approvati dalla Giunta regionale e concernenti:

- il primo, gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, in applicazione dei principi indicati nel paragrafo 2 del principio contabile, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese;
- il secondo, gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo (e cioè compresi nel primo elenco) che saranno rilevanti ai fini del consolidamento del bilancio.

La problematica si riassume quindi nell'individuare quali siano il significato e le conseguenze della presenza nel primo elenco, che individua il GAP, degli enti che rimangono estranei al consolidamento.

---

<sup>22</sup> Il principio contabile allegato 4/4 precisa che il bilancio consolidato deve consentire all'Ente capogruppo di: sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo; attribuire alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società; ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica, incluso il risultato economico.

Non si può a questo proposito ritenere che la compilazione del primo elenco costituisca solo una fase procedurale finalizzata a garantire chiarezza e completezza nella determinazione dell'area di consolidamento (eventualmente in considerazione di future evoluzioni della rilevanza dei singoli enti) anche se la disciplina posta dal principio contabile, dopo aver individuato i criteri per la costituzione del GAP, si riferisce in verità esclusivamente a tematiche afferenti il bilancio consolidato.

Depone in senso contrario la circostanza che l'inclusione degli enti nel GAP (e cioè la formazione dell'elenco degli enti) è assoggettata a un'importante formalizzazione, quale l'approvazione dell'elenco da parte della Giunta. Nello stesso senso depone l'art. 65 del d.lgs. 118/2011, secondo il quale i rendiconti degli enti strumentali della Regione, come tali inclusi nel GAP, indipendentemente dal fatto che rientrino nell'area di consolidamento, sono sottoposti al Consiglio regionale entro i termini e per le determinazioni previste dallo Statuto e dall'ordinamento contabile regionale e sono pubblicati nel bollettino ufficiale e nel sito internet della Regione. L'inclusione di un ente nel GAP deve perciò possedere una rilevanza concreta e attuale tale da giustificare il regime di pubblicità previsto dalla legge.

La risposta alla problematica ora in esame non si desume dal principio contabile relativo al consolidamento, bensì da quello relativo alla programmazione (allegato 4/1) secondo cui *"i contenuti della programmazione degli enti, devono essere declinati in coerenza con il programma di governo, che definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate (il cd gruppo amministrazioni pubblica)"*. Lo stesso principio afferma poi che *"le regioni, le province e i comuni definiscono gli strumenti della programmazione dei propri organismi e enti strumentali (esclusi gli enti sanitari soggetti al titolo secondo del presente decreto), in coerenza con il presente principio e con le disposizioni del Decreto Legislativo n. 118 del 2011"*. A tale fine il DEFR deve tra l'altro contenere gli indirizzi agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate.

Pare quindi di poter concludere che l'inclusione degli enti strumentali nel GAP è finalizzata a perimetrare chiaramente il novero dei soggetti nei cui confronti l'Ente ha un dovere di governance, che per i casi più rilevanti si deve avvalere anche dello strumento del consolidamento del bilancio.

La seconda esigenza (chiarezza sulla natura giuridica degli enti strumentali) è dettata quindi dalla necessità che la Regione eserciti una governance coerente con le caratteristiche



ontologiche dei singoli enti, caratteristiche che presentano una attenuata rilevanza ai fini del consolidamento (giusta quanto precisato dal principio contabile sopra ricordato), ma che invece conservano la loro importanza ai fini del loro coinvolgimento nel perseguimento delle finalità regionali e del regime di finanza pubblica, cui gli enti rimangono assoggettati e al cui rispetto l'ente capogruppo non può rimanere estraneo.

Non si può a questo proposito trascurare che, ai sensi del protocollo d'intesa tra Stato e Regione del 25 febbraio 2019, il sistema regionale integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia comprende espressamente anche gli enti strumentali della Regione e le sue istituzioni, molti dei quali sono inclusi nel GAP.

Al riguardo, si può agevolmente osservare che la strumentalità degli enti regionali, ora precisamente definita<sup>23</sup> dall'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, rispetto all'Ente Regione sottende attualmente realtà istituzionali e amministrative diverse tra loro, anche nei connotati fondamentali rilevanti ai fini della finanza pubblica e comunque in relazione al regime pubblicistico che riguarda in modo non omogeneo gli enti inclusi nel GAP regionale. Con la locuzione "regime pubblicistico" si intende il complesso degli adempimenti, oneri e limiti che gravano su un ente strumentale per la sua qualità di ente pubblico o comunque di ente gestore di interessi pubblici. Tra questi, primeggiano gli obiettivi di finanza pubblica che debbono essere perseguiti in relazione agli obblighi assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione Europea.

La sola relativa omogeneità delle caratteristiche degli enti appartenenti alla categoria degli enti strumentali inclusi nel GAP regionale rende quindi necessario integrare la definizione normativa e operare una valorizzazione delle caratteristiche ontologiche dei singoli enti in relazione alle modalità e all'intensità del loro coinvolgimento nel suddetto "regime pubblicistico". L'allegato 2 (Soggetti inclusi nel GAP nel 2017, 2018, 2019. Regime di finanza pubblica degli enti strumentali della Regione) consente una visione sinottica aggiornata alla

---

<sup>23</sup> Ai sensi dell'articolo 11 ter (Enti strumentali) del d.lgs n. 118/2011, si definisce ente strumentale controllato di una regione o di un ente locale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 267/2000 l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni: il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda; il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali; la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali; l'obbligo di ripianare i disavanzi; un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie. Si definisce ente strumentale partecipato da una regione o ente locale l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l'ente ha una partecipazione, in assenza delle condizioni di controllo. Tali enti, qualora adottino la contabilità finanziaria, devono affiancare alla stessa un sistema di contabilità economico patrimoniale, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 118/2011. L'art. 3 del medesimo decreto prevede che, se gli enti strumentali adottano una contabilità economico patrimoniale, devono conformare la propria gestione ai principi generali contenuti nell'allegato 1 del d.lgs n. 118/2011 e ai principi del codice civile.

data del 5 dicembre 2019 degli enti e organismi strumentali della Regione, delle società da questa partecipate e degli altri enti rilevati dal monitoraggio condotto dalla Sezione con riferimento alla loro inclusione nel GAP, alla loro rilevanza ai fini del consolidamento del bilancio regionale, al regime contabile, alla loro soggezione al controllo o alla vigilanza regionale sulla base di specifiche norme regionali, al loro assoggettamento al contratto collettivo di lavoro del comparto unico del personale regionale e locale, alla loro inclusione nell'elenco delle pubbliche amministrazioni tenuto dall'ISTAT, al loro assoggettamento all'obbligo di comunicazione dei dati contabili alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), alla loro rilevanza ai fini dei conti pubblici territoriali (CPT) e infine alla loro funzione di enti delegatari di funzioni regionali.

Per quanto concerne l'importante tematica del coinvolgimento degli enti strumentali della Regione nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, alla luce del protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019 si deve però ritenere che la problematica relativa al rapporto tra la Regione e i suoi enti strumentali in ordine alle incombenze che gravano sui secondi ai fini della finanza pubblica, posseda ora una rilevanza prevalentemente interna al rapporto medesimo, in quanto questo prevede che la partecipazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti pubblici del Friuli Venezia Giulia, avvenga a livello di sistema regionale e si esaurisca nel pagamento da parte della Regione, anche per conto degli altri enti che appartengono al sistema integrato regionale, di un importo a titolo di saldo netto da finanziare, di fatto versato dalla Regione allo Stato nel mese di luglio 2019<sup>24</sup>.

Con riferimento agli obiettivi di finanza pubblica, le caratteristiche ontologiche dei singoli enti regionali strumentali possono quindi rilevare ai fini di una graduazione dell'azione regionale tesa a stabilire i contenuti di una loro partecipazione all'adempimento dell'obbligazione unitaria che grava sulla Regione nei confronti dello Stato. A tale fine è importante il possesso di un requisito che non tutti gli enti strumentali della Regione posseggono, quale l'inclusione dell'ente nell'elenco delle Pubbliche amministrazioni tenuto dall'ISTAT, che costituisce il presupposto fondamentale per la rilevanza diretta dell'ente ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica che derivano all'Italia per la sua adesione all'Unione Europea.

---

<sup>24</sup> A questo proposito si veda la prima parte di questo rapporto di coordinamento "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".

Per altro verso la Regione non può trascurare che gli enti strumentali assolvano puntualmente altri oneri derivanti dal regime di contabilità pubblica cui essi sono assoggettati a tutela degli interessi che fanno capo alle leggi di finanza pubblica e al d.lgs. 118/2011. In primo luogo ciò si traduce nell'obbligo di conseguire un risultato contabile di una gestione in equilibrio, ai sensi dell'art. 97 e 119 della Costituzione e nel rispetto dei principi indicati nella sentenza n. 247/2017 della Corte costituzionale. Né la Regione può trascurare la fedele osservanza da parte degli enti strumentali di adempimenti complementari, quali l'obbligo di trasmissione di dati e informazioni alla Banca dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP). Analogamente, pari importanza può essere ascritta alla circostanza che l'ente sia tenuto a redigere il conto annuale, riguardante le caratteristiche quantitative e qualitative nonché la spesa del personale dipendente, o che, per la sua natura giuridica, sia assoggettato al regime di trasmissione dei dati finanziari e gestionali a uffici ministeriali o possa risultare rilevante ai fini dei conti pubblici territoriali (CPT). I principi contabili prevedono poi specifici adempimenti a carico degli enti strumentali, come ad esempio l'obbligo di trasmettere alla Regione, in quanto ente vigilante, l'elenco dei provvedimenti di spesa assunti nell'esercizio, ma riguardanti spese correnti di competenza di esercizi non considerati nel bilancio di previsione (punto 5.1 del principio allegato 4/2). Vengono anche in rilievo gli adempimenti cui sono tenuti gli enti in relazione alla pubblicità, trasparenza e diffusione dei dati e delle informazioni afferenti le attività da loro svolte.

Riassumendo, da quanto sopra consegue che nei confronti degli enti strumentali appartenenti al GAP compete alla Regione un'attività di governance, che innanzitutto richiede la loro inclusione nel disegno programmatico regionale, teso a perseguire gli obiettivi individuati dalle politiche regionali e che, conseguentemente, richiede una verifica a posteriori dei risultati conseguiti, che andrà graduata in relazione all'intensità del coinvolgimento dell'ente nel suddetto regime di finanza pubblica.

## **5.2. Ricognizione del regime di finanza pubblica che riguarda gli enti regionali.**

Si riportano alcuni riferimenti normativi relativi ad alcuni aspetti del regime di finanza pubblica, nell'accezione sopra descritta, che riguardano il disomogeneo aggregato degli enti e organismi strumentali e delle società regionali, di cui si evidenziano i fondamentali tratti costitutivi. Si riportano in particolare gli esiti :

- dell'assoggettamento (deciso dalla Regione) di alcuni enti regionali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (limitatamente al triennio 2016-2018),
- di una breve ricognizione delle problematiche che hanno interessato l'iscrizione (e i conseguenti effetti) degli enti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato tenuto dall' ISTAT,
- di una sommaria ricognizione delle logiche che presiedono all'obbligo di trasmissione dei dati contabili alla Banca Dati della Pubblica Amministrazione (BDAP), con evidenza delle tempistiche e delle conseguenze per i casi di mancata trasmissione,

## **5.3. Gli obiettivi di finanza pubblica assegnati agli enti regionali.**

La disciplina attualmente vigente a livello regionale si fonda sul comma 48 dell'articolo 8 della l.r. 1/2007, la quale prevede il concorso di alcuni enti regionali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica regionale. Tali enti vengono annualmente individuati con deliberazione della Giunta regionale. La Sezione verifica ordinariamente in sede di parificazione del rendiconto regionale l'effettivo conseguimento degli obiettivi.

Ciò premesso, in questa sede si riportano gli esiti di tali verifiche con riferimento alle risultanze del triennio 2016- 2018, che hanno evidenziato l'esistenza di non episodiche problematiche di merito e anche di carattere organizzativo in ordine al mancato rispetto delle tempistiche di legge.

Relativamente al 2016, con le deliberazioni della Giunta regionale n. 146, 147 e 148 del 30 gennaio 2015 sono stati individuati nei tre enti regionali (in senso stretto) all'epoca esistenti (ETP, ARDISS, ERSA) quelli tenuti al conseguimento degli obiettivi consistenti nel rispetto

del patto di stabilità regionale per mezzo del mantenimento della spesa entro determinati limiti. I tre enti hanno raggiunto l'obiettivo loro assegnato per il 2016.

Va però ricordato che nei termini utili per il giudizio di parificazione era stato trasmesso alla Sezione solamente il verbale del Revisore unico dei conti dell'ARDISS, mentre con riferimento all'ERSA e all'ETP mancavano le certificazioni in quanto non erano ancora stati approvati i rendiconti, cosicché la verifica sul rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno è stata fatta sulla base di altra documentazione trasmessa dall'Amministrazione regionale.

Successivamente, la Direzione centrale finanze, patrimonio, coordinamento e programmazione politiche economiche e comunitarie ha trasmesso i verbali dei collegi dei revisori dell'ERSA e dell'ETP, unitamente ad altra documentazione che ha consentito alla Sezione la postuma verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica alla luce delle osservazioni e delle certificazioni dei revisori.

Per l'anno 2017 con la deliberazione n. 294 del 24 febbraio 2017, la Giunta regionale ha previsto che i tre enti regionali in senso stretto individuati nel 2016 non fossero più soggetti ai vincoli derivanti dal patto di stabilità, ma che dovessero rispettare le condizioni per il pareggio di bilancio stabilite con la legge 24 dicembre 2012 n. 243.

L'articolo 13 della legge 243/2012 prevede infatti che le disposizioni afferenti l'equilibrio di bilancio si applichino alle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano la contabilità finanziaria. Nel novero di dette amministrazioni, la Regione ha a tal fine ricondotto:

- l'Agenzia regionale per il diritto allo studio (ARDISS);
- l'Agenzia regionale per lo Sviluppo Rurale (ERSA);
- l'Ente regionale per il patrimonio culturale (ERPAC);
- l'Agenzia regionale per la lingua friulana (ARLEF);
- l'Ente tutela del patrimonio ittico (ETPI);
- l'Ente Parco naturale delle Prealpi Giulie;
- l'Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane.

Pertanto, gli enti succitati, a partire dall'esercizio 2017, sono stati destinatari delle disposizioni di cui all'art. 13 della legge 243/2012, che prevede che i bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano la contabilità finanziaria sono in

equilibrio quando, sia in fase di previsione che in fase di rendiconto, registrano un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate finali e le spese finali.

Con riguardo al bilancio di previsione, tutti gli enti regionali presentavano nel 2017 un saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali in termini di cassa tranne due enti (l'ARLEF e l'Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane) che presentavano un saldo negativo in termini di competenza. In sede di rendiconto, tutti gli enti regionali presentavano un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali in termini di competenza, mentre in termini di cassa tutti gli enti, ad eccezione di ARLEF, presentavano un saldo negativo.

Pertanto, nessun ente, ha rispettato puntualmente gli obiettivi di finanza pubblica conseguendo un saldo non negativo sia in termini di competenza che di cassa in sede previsionale e di rendiconto. Va peraltro considerato che per il mancato rispetto dei vincoli non erano previste sanzioni.

Va anche ricordato che, nonostante l'articolo 18 del d.lgs 118/2011 fissi il termine di approvazione del rendiconto al 30 aprile dell'anno successivo, tutti gli enti hanno chiesto e ottenuto delle proroghe e che con riferimento all'ETP, non è stato possibile concludere il controllo tempestivamente perché il rendiconto non era ancora stato approvato.

Come nel 2017, anche nel 2018 le suddette sette amministrazioni pubbliche non territoriali che adottavano la contabilità finanziaria erano tenute ad assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione e quindi, sia in fase di previsione che di rendiconto, dovevano registrare un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate finali e le spese finali.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1046 del 6 giugno 2017, la Regione, nelle more del rilascio ad opera del Ministero dell'Economia e delle Finanze sia delle direttive applicative per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio che del correlato prospetto dimostrativo da allegare in sede di bilancio di previsione e di rendiconto della gestione, ha stabilito che gli enti strumentali della Regione in contabilità finanziaria potessero, ai fini del saldo non negativo in termini di competenza, conteggiare il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa rispettivamente tra le entrate finali e le spese finali.

A seguito dell'esame dei documenti contabili, con riferimento all'osservanza degli obiettivi di finanza pubblica afferenti il rispetto del pareggio di bilancio è emerso che tre enti (ARDISS, Ente parco naturale delle Prealpi Giulie e ERPAC) non avevano raggiunto il

pareggio di cassa a rendiconto, contravvenendo a uno dei quattro obiettivi previsti dall'articolo 13 della legge 243/2012.

I suddetti enti regionali sono soggetti anche agli obblighi derivanti dal d.lgs 118/2011, dalla legge 196/2009 e dal D.M. n.122 del 12 maggio 2016 e pertanto devono approvare i bilanci di previsione entro il 31 dicembre dell'anno precedente, il rendiconto di gestione entro il 30 aprile dell'anno successivo e devono trasmettere i dati alla BDAP entro trenta giorni dalla loro approvazione. A seguito di un controllo circa il rispetto dei termini sopra richiamati, è emerso che nessun ente ha rispettato il termine di approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione e che due enti (ARDISS e ETPI) alla data del 10 luglio 2019 non avevano ancora approvato il rendiconto di gestione 2018, tanto che il controllo sul rispetto del pareggio di bilancio è stato fatto sulla base dei dati trasmessi dalla Direzione centrale. Con riferimento alla trasmissione dei dati alla BDAP, è emerso che due enti (ERSA e ETPI) avevano trasmesso i dati del bilancio di previsione oltre i termini previsti; dei cinque enti che all'epoca avevano approvato il rendiconto, solamente due (Ente parco naturale delle dolomiti friulane e ERPAC) erano in regola con la trasmissione dei dati alla BDAP, per due enti i termini all'epoca non erano ancora scaduti mentre ARLEF, avendo approvato il rendiconto in data 30 maggio 2019, aveva all'epoca già superato il termine dei trenta giorni. Si precisa infine che il comma 8 dell'art.1 della legge regionale 27 dicembre 2019 n. 23, a fronte della nuova definizione degli obiettivi di finanza pubblica, ha stabilito che "L'Ente tutela patrimonio ittico (ETPI), l'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA), l'Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori (ARDISS), l'Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (ERPAC), l'Agenzia Lavoro & Sviluppo Impresa, l'ARLeF - Agenzie regional pe lenghe furlane/Agenzia regionale per la lingua friulana, l'Ente Parco naturale delle Prealpi Giulie e l'Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, informazione desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 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)". Non vengono

invece interessati da corrispondenti disposizioni enti strumentali che operano in regime di contabilità economica patrimoniale.

#### **5.4. Causa ed effetti dell'iscrizione di un ente regionale nell'elenco delle Pubbliche Amministrazioni tenuto dall'ISTAT**

Pare opportuno fare cenno ai principi che presiedono all'individuazione del novero degli enti che concorrono alla determinazione degli obiettivi di matrice europea che l'Italia deve conseguire in ordine al disavanzo e al debito pubblico. Non tutti gli enti regionali di cui si occupa questo referto sono infatti ricompresi nel settore S13 del SEC, che comprende gli enti immediatamente rilevanti per la determinazione dei suddetti risultati economico finanziari. In questo quadro, disciplinato da regolamenti comunitari (SEC 95 di cui al Regolamento 2236/96, modificato con decorrenza 1 settembre 2014 dal Regolamento 549/2013- SEC2010) tesi innanzitutto a consentire una rilevazione omogenea dei dati contabili, le unità elementari che compongono ognuno dei 5 settori presi in considerazione dal sistema europeo dei conti nazionali e regionali sono le "unità istituzionali" che sono definite come "centri elementari di decisione economica caratterizzati da uniformità di comportamento e da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale". Il settore che riguarda gli enti pubblici è il settore "Amministrazioni pubbliche" (S13) che il regolamento europeo definisce puntualmente nelle sue componenti oggettive e soggettive, valorizzando in particolare, per i casi di non immediata classificazione, le nozioni di "finanziamento" e di "controllo" da parte di un'Amministrazione pubblica.

Per la fondamentale rilevanza che ai fini della finanza pubblica riveste l'inclusione di un ente nell'elenco delle pubbliche amministrazioni tenuto dall'ISTAT, che individua gli enti appartenenti al settore S13, e per il fatto che la situazione degli enti regionali sotto questo profilo non è del tutto omogenea, pare opportuno ricordarne il significato e gli effetti, che trovano fondamento nel titolo I della l. 31.12.2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) concernente i "Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili".

In questo ambito, l'art. 1 (principi di coordinamento e ambito di riferimento), al primo comma, indica i compiti delle amministrazioni pubbliche, le quali "*....concorrono al*



*perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica".*

Come precisato poi dal secondo comma, in Italia la ricognizione delle amministrazioni pubbliche è affidata all'ISTAT, che provvede a pubblicarne (nella Gazzetta Ufficiale, entro il 30 settembre di ogni anno) l'elenco.

Il contenzioso generato a seguito dell'inclusione in questo elenco di enti che, a vario titolo, non ritenevano corretto il loro inserimento evidenzia chiaramente che l'appartenenza a questa categoria di enti, perlomeno in origine, non era pacifica, anche in considerazione delle rilevanti conseguenze che da essa derivano.

Tale contenzioso, dopo alcune incertezze relative all'individuazione del giudice competente a dirimere la controversia, è stato affidato alla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (ai sensi dell'art 1, c. 169 legge n.228/2012).

Le prime pronunce, contenute nelle sentenze n.7/2013 sul ricorso proposto dalla Fondazione Rossini Opera Festival di Pesaro e n. 5/2014 sul ricorso del Teatro Stabile del Veneto Carlo Goldoni di Venezia, sono state particolarmente utili per una esplicitazione:

- a) dei motivi per i quali un ente viene incluso nel citato elenco;
- b) dei suoi effetti.

Quanto ai motivi, le Sezioni riunite hanno ricordato innanzi tutto che *"il Regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996 - relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità europea (cosiddetto SEC95) - conferisce agli Istituti di statistica dei singoli Stati membri il compito di predisporre annualmente il conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. L'elaborazione di tale documento si basa sulla corretta individuazione delle unità istituzionali che fanno parte delle Settore Amministrazioni Pubbliche, denominato S.13, secondo i criteri fissati dallo stesso Regolamento (SEC95) e dal relativo manuale sul disavanzo e sul debito pubblico che costituisce uno strumento di interpretazione del Regolamento.*

*L'elenco delle unità che fanno parte del settore S.13 costituisce, quindi, la base per la compilazione da parte dell'ISTAT del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche previsto dalle norme europee. Lo stesso elenco costituisce il riferimento per il calcolo degli aggregati dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche: dati questi che sono utilizzati dall'Unione Europea ai fini del*

*monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per verificarne la congruenza rispetto ai vincoli fissati dall'Unione medesima.*

*In definitiva l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del Settore «Amministrazioni Pubbliche» costituisce lo strumento con cui lo Stato italiano definisce i flussi e gli stocks che debbono essere inclusi nei conti di finanza pubblica. L'elenco è monitorato costantemente dalle autorità statistiche dell'Unione Europea, in quanto la sua correttezza è una delle condizioni della qualità dei dati di finanza pubblica. In particolare l'Ufficio Statistico dell'Unione Europea, in base al Regolamento n. 479/2009 del 25 maggio 2009, valuta periodicamente la qualità sia dei dati trasmessi dagli Stati membri, sia dei conti pubblici settoriali compilati a norma del SEC95 al fine di assicurare la produzione di statistiche confrontabili in quanto fondate su norme e principi statistici stabiliti”.*

Si aggiunge che il SEC95 è stato sostituito dal SEC2010 (nuovo sistema europeo dei conti nazionali), definito nel Regolamento Ue n. 549/2013 pubblicato il 26.6.2013 e adottato dagli Stati membri a partire dal settembre 2014.

Delineata la funzione attribuita in ambito comunitario all'elenco delle amministrazioni pubbliche tenuto dall'ISTAT, bisogna ricordare che a livello nazionale questo elenco ha assunto funzioni molto più ampie, essendo venuto a costituire il parametro soggettivo di individuazione degli enti tenuti al perseguimento di determinati e specifici obiettivi di finanza pubblica.

Le Sezioni riunite hanno infatti osservato come ciò fosse avvenuto fin dalla prima menzione legislativa nella legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004 n. 311) secondo la quale «*al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, per il triennio 2005-2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla presente legge e per gli anni successivi dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica*».

Le Sezioni Riunite, nelle sentenze citate, hanno inoltre precisato che: “ *...nella successiva legislazione è dato riscontrare l'utilizzo dell'inserimento di enti nel suddetto elenco ISTAT quale ambito di riferimento delle misure economico-finanziarie stabilite dalla legge di stabilità di ciascun*

*anno e da altri atti legislativi volti a raggiungere gli obiettivi dell'armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica, nonché del contenimento della spesa pubblica."*

A titolo esemplificativo nelle sentenze sono indicati il decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 (in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) e il decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 (sulla cosiddetta spending review).

Conclude la sentenza n.7/2013: *".... il comma 2 dell'art. 1 è stato, in seguito, modificato dall'art. 5, comma 7, del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012 n. 44. E' rimasta, però, invariata la finalità costantemente seguita dal legislatore nazionale di utilizzare l'elenco ISTAT delle Amministrazioni Pubbliche quale ambito di riferimento delle misure economico-finanziarie stabilite dalla legge finanziaria di ciascun anno e da altri atti legislativi volti a raggiungere gli obiettivi della armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica, nonché del contenimento della spesa pubblica. ....In sostanza..... le disposizioni delle leggi finanziarie hanno, ormai, in prevalenza, un'estensione applicativa individuata mediante il rinvio dinamico all'elenco delle amministrazioni pubbliche formato annualmente dall'ISTAT in esito all'attività di ricognizione condotta dall'Istituto secondo i criteri stabiliti dai regolamenti comunitari."*

Da parte sua, la giurisprudenza amministrativa ha affermato taluni principi che attengono e chiariscono taluni aspetti problematici cui si è fatto in precedenza riferimento a proposito delle caratteristiche dell'azione regionale: il Consiglio di Stato ha ad esempio sostenuto che l'elenco ISTAT non ha natura e valore costitutivo della natura pubblica dell'organismo stesso (Sez. VI, sent. 3.6.2014, n.2843) e che il controllo da parte di soggetti pubblici così come il finanziamento pubblico assumono *"la funzione di indicatori della natura pubblica del soggetto esaminato, ai fini della determinazione dei soggetti sottoposti alle regole della riduzione del disavanzo pubblico"* (Sez. VI – Sent. 29/11/2012, n.6014). Secondo lo stesso ordine di idee il T.A.R. Lombardia-Milano, sez. I con la sent. 4.2.2013, n. 326, relativamente ad una fondazione di diritto privato, ha affermato che: *"Il prevalente finanziamento di una fondazione attraverso ricavi propri esclude la sua iscrizione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche pubblicato dall'ISTAT, con conseguente esenzione dai vincoli di spesa ed obblighi legati all'inserimento in tale elenco in base ad altre disposizioni normative."*

Va infine precisato che alcune apparenti dicotomie inizialmente presenti nell'elenco degli enti si sono nel tempo appianate, anche, se proprio con riferimento agli enti regionali, permangono alcune posizioni che vanno ancora più chiaramente definite.

Con specifico riferimento all'oggetto di questo referto, si può osservare che non tutti gli enti strumentali della regione sono inclusi nell'elenco pubblicato dall'ISTAT (ad esempio le ATER).

## **5.5. Gli adempimenti afferenti la Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP).**

La legge n. 196 del 31 dicembre 2009 ha posto le basi per la realizzazione di un imponente processo di armonizzazione dei bilanci che ha coinvolto tutte le amministrazioni pubbliche in un'ottica di omogeneità, trasparenza e confrontabilità dei conti pubblici con una particolare attenzione al coordinamento della finanza pubblica, al consolidamento dei conti pubblici e all'efficientamento delle attività di verifica.

Tali profili sono strettamente connessi al potenziamento degli strumenti di conoscenza e di acquisizione di informazioni ampie, specifiche e uniformi. In questo ambito è da inquadrare il disposto dell'art. 13 della suddetta legge n. 196, che ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche destinata a raccogliere in modo sistematico i dati riguardanti i bilanci di previsione, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della legge stessa. Nell'assetto individuato dal legislatore la banca dati (BDU) costituisce uno strumento volto ad assicurare un sostegno adeguato per un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e dei trattati europei.

Ai fini dell'odierno referto pare utile fare cenno ai soggetti tenuti alla trasmissione dei dati, alla tempistica all'uopo prevista e alle conseguenze della mancata trasmissione.

Va premesso che l'esigenza di disporre della banca dati della pubblica amministrazione assume un ruolo cruciale soprattutto per il buon esito della riforma recata dal d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 (emendato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126). Infatti, l'art. 4, c. 6 e 7 del decreto legislativo specifica l'obbligo per "le regioni, gli enti locali ed i loro organismi ed enti strumentali" di trasmettere alla banca dati di cui all'art. 13 della l. 196 del 2009 le

previsioni di bilancio e le risultanze del consuntivo aggregate secondo la struttura del piano dei conti.

Le modalità di accesso e di trasmissione dei dati, sono disciplinate dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016 che, nell'individuare in modo dettagliato gli atti e le informazioni da comunicare e i tempi e i modi della trasmissione, ha elencato gli enti coinvolti dall'obbligo di trasmissione dei dati. In particolare il suddetto decreto ha suddiviso gli enti tenuti alla trasmissione dei dati tra quelli che operano in regime di contabilità finanziaria e quelli che adottano la contabilità economico patrimoniale.

Rientrano nella prima categoria le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, i loro organismi e gli enti strumentali in contabilità finanziaria, il Consiglio delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tra gli enti in contabilità economico patrimoniale, risultano invece tenuti alla trasmissione dei dati, gli enti strumentali delle Regioni e degli enti locali che adottano tale contabilità ed i loro organismi strumentali.

L'ambito di applicazione della normativa relativa alla banca dati unitaria equivale e quello definito dall'art. 1 del d.lgs. n. 118 del 2011 per la disciplina in materia di armonizzazione dei bilanci che definisce gli enti strumentali e gli organismi strumentali delle regioni e degli enti locali (art. 1, c. 3, 4, 5 del d.m. 12 maggio 2016).

Ciò implica che gli enti strumentali della Regione (o di un ente locale) tenuti a trasmettere i dati alla BDAP ai sensi dell'art. 1, c. 2, lett. a) del decreto del 12 maggio 2016 siano gli enti strumentali controllati e gli enti strumentali partecipati, come definiti dall'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011. La disposizione specifica, a proposito degli enti strumentali controllati, che può trattarsi di aziende, enti pubblici e privati ed elenca con i seguenti contenuti le condizioni richieste per l'individuazione:

- a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;
- b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;

c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;

d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;

e) un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante.

Sono invece, inclusi tra gli enti strumentali partecipati dalla Regione (o da un ente locale) l'azienda o l'ente pubblico o privato, nel quale la Regione ha una partecipazione, in assenza delle condizioni previste per gli enti controllati.

Il c. 5 del d.m. 12.5.2016 non include tra gli enti tenuti alla trasmissione dei dati gli enti strumentali delle Regioni coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, individuati dall'art. 19 del d.lgs 118/2011 e i corrispondenti enti delle autonomie speciali. A tali enti si applica la disciplina del titolo II del d.lgs 118/2011. Il secondo comma dell'art. 19 individua tra gli enti strumentali destinatari della disciplina del titolo secondo le aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale e gli istituti zooprofilattici di cui al d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270.

Quanto agli organismi strumentali tenuti alla trasmissione dei dati, il decreto ministeriale all'art. 1. comma 3, fa riferimento, in conformità di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lett.

b) del d.lgs 118/2011, alle articolazioni organizzative anche a livello territoriale delle regioni, degli enti locali e dei loro enti strumentali dotate di autonomia gestionale e contabile, prive di personalità giuridica, quali le gestioni fuori bilancio autorizzate dalla legge e le istituzioni di cui all'art. 114, c. 2, del TUEL.

I tempi di trasmissione dei dati relativi al bilancio di previsione e al rendiconto di gestione sono disciplinati dall'art. 4 del d.m. 12 maggio 2016, il quale prevede che la Regione e gli enti locali in contabilità finanziaria tenuti all'invio, vi provvedano entro 30 giorni

dall'approvazione, a decorrere dal bilancio di previsione 2017 e dal rendiconto di gestione 2016, secondo la struttura del piano dei conti.

Lo stesso art. 4 stabilisce inoltre, che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e i relativi consigli e organismi strumentali, trasmettano alla BDAP anche i dati contabili relativi allo schema di rendiconto approvato, entro 30 giorni dall'approvazione della Giunta o, in assenza della delibera di Giunta, relativi ai dati di preconsuntivo, entro 30 giorni dalla scadenza per l'approvazione da parte della Giunta. Analogamente, gli enti locali, i loro enti e organismi strumentali, e gli enti strumentali delle Regioni, se il rendiconto della gestione non è approvato entro i termini previsti dall'art. 18 del d.lgs. 118/2011, entro i 30 giorni successivi, trasmettono anche i dati contabili relativi allo schema di rendiconto approvato dalla Giunta o, in assenza della delibera di Giunta, relativi ai dati di preconsuntivo.

Per i dati contabili relativi al bilancio consolidato il decreto prevede l'invio entro 30 giorni dall'approvazione a decorrere da quello relativo al 2016. Invece, per gli enti tenuti ad inviare il piano degli indicatori e dei risultati attesi, l'obbligo di invio scade decorsi 30 giorni dall'approvazione del bilancio o del rendiconto per gli enti locali e dei loro organismi e enti strumentali, e trascorsi 30 giorni dall'approvazione del piano per le regioni e i loro organismi ed enti strumentali, a decorrere da quello relativo al rendiconto 2016 e al bilancio di previsione 2017.

Per gli enti strumentali delle Regioni e degli enti locali che adottano la contabilità economico patrimoniale e i loro organismi strumentali tenuti alla trasmissione del budget economico e del bilancio di esercizio, il decreto prevede che l'invio avvenga entro 30 giorni dall'approvazione a decorrere dal budget relativo al 2017 o dal bilancio 2017. La trasmissione degli allegati al budget economico e al bilancio di esercizio afferenti le ripartizioni per missioni o programmi è prevista a decorrere dal secondo esercizio successivo a quello dell'avvio della rilevazione SIOPE (per i budget economico) e a partire dall'esercizio di avvio della rilevazione SIOPE (per il bilancio di esercizio).

Il mancato rispetto dei termini previsti per l'invio dei dati richiesti è sanzionato con il divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, di instaurare rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, di stabilizzare rapporti in atto e di stipulare rapporti di servizio elusivi del principio con soggetti privati. La stessa sanzione è prevista per le

ipotesi di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato in aggiunta a quella disposta dall'art. 141 del TUEL (art. 9, c. 1 quinquies, 1 sexies del d.l. n. 113/2016).

Per le Regioni la sanzione si applica anche in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto approvato dalla Giunta regionale (c.d. preconsuntivo) per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre che in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto definitivamente approvato dal Consiglio. Lo stesso art. 9 al c. octies prevede l'applicazione del nuovo regime sanzionatorio a partire dal bilancio di previsione 2017/2019, dal rendiconto 2016 e dal bilancio consolidato 2016.

Per la Regione Friuli Venezia Giulia e per le altre regioni ad autonomia speciale soggette al d.lgs. 118/2011 è prevista la sanzione in caso di ritardo nella trasmissione dei bilanci e dei dati aggregati per voce del piano dei conti integrato alla BDAP a decorrere dall'esercizio in cui sono tenuti all'adozione dei nuovi schemi di bilancio con funzione autorizzatoria, del bilancio consolidato e del piano dei conti integrato.

In attuazione dell'art. 13 della succitata l. 196/2009, il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 23411 del 17 marzo 2010 individua la Ragioneria Generale dello Stato come l'organo dipartimentale responsabile della realizzazione del sistema informatico cui compete di mettere in atto i processi necessari ai fini dell'acquisizione degli atti e della funzionalità dei servizi.



## 6. IL RUOLO DELLA REGIONE NEI RAPPORTI CON GLI ENTI REGIONALI.

### 6.1. Considerazioni introduttive. Cenni sulle criticità che attengono alla estraneità degli enti del servizio sanitario regionale sia al GAP sia al rapporto con la Regione in conformità a quanto prevede il titolo secondo del D.lgs. 118/2011.

L'evoluzione ordinamentale sopra tratteggiata ha generato una situazione certamente complessa per quanto riguarda le relazioni di finanza pubblica dell'Ente Regione nei confronti degli enti regionali.

Le problematiche più acute si configurano in relazione ai rapporti con gli enti del servizio sanitario regionale, di cui peraltro questo referto non si occupa perché ampiamente rappresentate in altri referti di questa Sezione. In particolare si rinvia al Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica regionale approvato con deliberazione 9 febbraio 2018 n.8, al Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica regionale approvato con deliberazione n. 13 dell'11 aprile 2019 e alla relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale di cui alla deliberazione n. 19 del 12 luglio 2019.

Al riguardo si deve constatare che permane tuttora la circostanza che da un lato il rapporto con gli enti del Servizio sanitario regionale non è di fatto disciplinato dalle norme del d.lgs. 118/2011, a causa della mancata applicazione da parte della Regione del titolo II del decreto legislativo. Dall'altro lato, come è stato tratteggiato nel referto che costituisce la prima parte dell'odierno "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica regionale" a questa immotivata situazione si è recentemente aggiunta la circostanza che le aziende sanitarie sono rimaste escluse anche dal nuovo perimetro soggettivo del sistema regionale integrato risultante dal protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019, che riserva alla Regione una funzione di "coordinamento della finanza pubblica" cui, letteralmente, gli enti del servizio sanitario regionale rimangono pertanto formalmente estranei, non potendo ad essi riconoscersi la natura di enti strumentali della Regione, nel senso inteso dalla disciplina che presiede alla formazione del GAP, dal quale la legge stessa espressamente li esclude.

Gli effetti di tale mancata applicazione della legge si determinano sul piano gestionale, precludendo un' immediata correlazione contabile tra le risultanze del bilancio della Regione e quelli degli enti del Servizio sanitario regionale e sul più generale rapporto finanziario intercorrente con lo Stato, per l'assenza di modalità di attestazione della spesa sanitaria regionale coerenti con quelle provenienti da altre Regioni. Questa circostanza potrebbe ripercuotersi ad esempio anche in relazione a quelle verifiche, sottese al protocollo d'intesa Stato Regione del 25 febbraio 2019, circa la permanenza delle condizioni di compatibilità tra il concorso della Regione alla finanza pubblica previsto dal protocollo stesso e le necessità finanziarie del sistema regionale integrato per l'esercizio delle funzioni ad esso attribuite.

## **6.2. Il percorso dell'Amministrazione regionale nella costituzione del GAP. Gli enti regionali nel periodo 2014- 2018. L'iter di individuazione degli enti strumentali ai sensi dell'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011.**

Negli ultimi anni le tematiche e le problematiche degli enti regionali (in senso lato) hanno progressivamente ricevuto sempre maggiore attenzione nei documenti della programmazione regionale, in relazione all'evoluzione normativa, afferente l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio, che ha condotto a rilevare e a valutare i risultati finanziari ed economici dell'Ente Regione congiuntamente a quelli conseguiti dagli altri enti a esso collegati.

Il superamento dell'idea dell'unicità del bilancio della Regione, che consegue al d.lgs. 118/2011, si è affermato di pari passo con il progredire della consapevolezza dell'incidenza delle attività degli enti sulle funzioni regionali sia sotto il profilo finanziario ed economico sia sotto il profilo qualitativo dei servizi resi alla collettività. A livello ordinamentale un siffatto risultato è frutto di una pluralità di azioni concentriche consistenti:

- nella sistematizzazione degli enti regionali attorno alla nozione unitaria di "ente strumentale" della Regione;
- nell'adozione dello strumento del consolidamento del bilancio della Regione con quelli degli enti compresi nel Gruppo delle amministrazioni pubbliche della Regione;

-nel riconoscimento in capo alla Regione di un ruolo di “capogruppo” del GAP.

Ai profili dell’attività della Regione in correlazione a quella degli enti regionali era dedicata la terza parte della Relazione politico programmatica (RPP), che, sull’argomento, ha assunto, a giudizio di questa Sezione, un iniziale valore sistemico a partire dall’esercizio 2010 (triennio 2010-2012). In questa sede, ai temi degli enti regionali e del rapporto intercorrente con la Regione è stata riconosciuta un’embrionale rilevanza, che peraltro si limitava a evidenziare il significato complementare dell’azione solo di alcuni enti rispetto a quella svolta direttamente dall’apparto regionale. Precisava infatti la RPP di quell’esercizio che *“la relazione politico programmatica regionale intende mettere in rilievo i contributi al perseguimento dei fini istituzionali della Regione offerti da soggetti terzi rispetto a essa, ai quali viene demandata la cura di uno specifico interesse pubblico. L’utilizzo di un diverso modello operativo che preveda tale contributo esterno all’azione diretta della Regione non toglie la necessità che l’Amministrazione renda manifesti gli obiettivi e le direttive programmatiche di un’azione amministrativa nella quale essa è in ogni caso coinvolta in funzione di controllo, di verifica e di indirizzo”*.

A distanza di otto anni, il nuovo strumento di programmazione succeduto alla Relazione politica programmatica, il documento regionale<sup>25</sup> di economia e finanza 2018, così come quello del 2019<sup>26</sup>, evidenziano chiaramente l’evoluzione della prospettiva nella quale sono ora intesi i rapporti della Regione con gli enti regionali, precisando che l’Ente Regione si avvale di enti, organismi strumentali e società partecipate per il raggiungimento delle sue finalità istituzionali, avvalorando quindi il significato sinergico delle attività demandate agli enti regionali all’interno di un rapporto ove l’Amministrazione regionale mantiene funzioni

---

<sup>25</sup> Il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2018, presentato dalla Giunta regionale ai sensi dell’articolo 36 del decreto legislativo 118/2011 sull’armonizzazione dei bilanci e redatto secondo le modalità previste dall’allegato n. 4/1 di tale decreto che definisce il sistema di programmazione delle Regioni garantendo il raccordo con il processo di programmazione economico finanziaria dello Stato, a sua volta integrato nel ciclo di programmazione europeo, ha individuato le principali politiche di programmazione delle previsioni di spesa del bilancio di previsione annuale 2018 e triennale 2018-2020.

Il documento, presentato alla Presidenza del Consiglio regionale il 26.6.2017 e pubblicato sul BUR supplemento ordinario n. 27 del 16.8.2017, si compone di tre parti. Nella prima vengono definiti gli scenari internazionale e nazionale dei quali la Regione Friuli Venezia Giulia fa parte e il quadro complessivo regionale, vengono descritti l’andamento dell’economia regionale, le principali riforme approvate e le misure di politica macroeconomica intraprese a livello regionale, nazionale ed europeo e vengono illustrate le politiche di valorizzazione delle risorse, per un utilizzo più efficiente delle dotazioni finanziarie in funzione delle priorità individuate dalla programmazione. Nella seconda parte sono descritti gli aspetti più importanti del triennio programmatico preso a riferimento, sono riportati il quadro delle entrate e il quadro delle spese articolato per missioni e programmi, il quadro finanziario per la definizione dei programmi da realizzare all’interno delle singole missioni di spesa e le risorse disponibili per il finanziamento degli stessi. Nella terza parte del DEFR vengono illustrati gli indirizzi e gli obiettivi agli enti strumentali ed alle società partecipate a cui la Regione demanda il perseguimento dei propri fini istituzionali, precisando per ciascun soggetto la missione, la partecipazione regionale, le risorse finanziarie regionali trasferite ed i risultati raggiunti nell’ultimo esercizio.

<sup>26</sup> Per il 2019, la nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) è stata presentata al Consiglio Regionale contestualmente al Disegno di Legge di approvazione del bilancio pluriennale 2019-2021 e del bilancio annuale 2019, a integrazione del DEFR 2019 approvato dal Consiglio Regionale con delibera n. 5 del 25 luglio 2018, previa approvazione da parte della Giunta Regionale con delibera n. 1190 del 29 giugno 2018.

di indirizzo, verifica e controllo, mentre ai singoli enti compete un contributo esterno all'azione diretta della Regione.

La parte terza del Documento di programmazione riporta gli indirizzi agli enti e organismi strumentali e alle società controllate e partecipate (elencati nella nota integrativa al bilancio di previsione 2018-2020), *“nell’ottica di una visione complessiva e integrata e di un consolidamento delle risorse destinate al ciclo di programmazione economico finanziaria, anche ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica”*.

Va anche rilevato che, a fronte di quanto precisato nei Documenti del 2018 e del 2019, secondo cui *“per le finalità del controllo di gestione è importante comprendere, per ciascun soggetto, la missione, la misura del contributo o partecipazione regionale, gli indirizzi, gli obiettivi prefissati e le attività svolte, le spese e i costi rilevati, l’impatto conseguito”* una progressiva maggiore attenzione è stata in effetti riservata anche alla fase della rendicontazione e all’evidenza dei risultati delle attività svolte dagli enti. Per ogni ente sono infatti enunciati i principali risultati conseguiti, mentre non si riscontrano, perlomeno in questa sede, valutazioni qualitative sull’attività degli enti e in particolare su ciò che gli enti avrebbero dovuto fare e che invece non hanno fatto.

Tutto ciò premesso, in questo paragrafo si espongono le dinamiche normative e amministrative che hanno condotto, ai sensi dell’art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, all’individuazione degli “enti strumentali della Regione”, nella loro qualità di enti (e organismi) costituenti il Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione (GAP).

A tale fine, il percorso amministrativo si può suddividere in fasi temporali che il monitoraggio eseguito dalla Sezione ha scandito con riferimento alle date del 30.9.2014, del 29.10.2014, del 31.12.2016, del 28.2.2018 e del 5.4.2019.

I riferimenti temporali sono individuati in relazione ad atti di organizzazione dell’Amministrazione regionale, che, in conformità alle sequenze procedimentali previste dal d.lgs. 118/2011, hanno interessato e disciplinato la sistematizzazione del rapporto “Regione – enti regionali”. In particolare, il quarto riferimento temporale attiene al periodo del primo consolidamento dei bilanci (relativi all’esercizio 2017) e della determinazione dell’area del secondo consolidamento con riferimento a un compendio di enti significativamente diverso dal primo. La data del 5.4.2019 è quella in cui è stata assunta la delibera di Giunta regionale n. 579 concernente l’approvazione del (secondo) perimetro di

consolidamento ai fini della predisposizione del bilancio consolidato del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione FVG per il 2018.

Più precisamente:

- la data del 30 settembre 2014 esprime lo stato degli enti regionali alla vigilia dell'avvio dell'iter finalizzato all'individuazione degli enti strumentali e, in prospettiva, del consolidamento del bilancio;
- la data del 29 ottobre 2014 esprime il momento della prima individuazione degli enti strumentali e l'avvio dell'iter finalizzato alla costituzione del GAP e del consolidamento;
- la data del 31 dicembre 2016 esprime il momento in cui, integrato il novero degli enti strumentali, sono stati approvati gli atti della loro programmazione in modo da rendere possibile una loro gestione (dall'esercizio 2017) in conformità alle norme e ai principi dell'armonizzazione contabile;
- la data del 28 febbraio 2018 esprime il momento della rideterminazione degli enti strumentali, della costituzione del GAP e dell'area di consolidamento;
- la data del 5 aprile 2019 esprime le significative modifiche apportate al ruolo e alla funzione degli enti strumentali e alla perimetrazione dell'area di consolidamento del bilancio 2018, definitivamente individuata il 21 giugno 2019 con la successiva deliberazione di Giunta n. 1048.

L'allegato 1 a questo referto (Evoluzione degli enti regionali nel periodo 2014 - 2018) espone in chiave sinottica l'evoluzione delle classificazioni degli enti regionali nelle prime fasi del percorso amministrativo volto a individuare gli enti appartenenti al GAP e l'area di consolidamento del bilancio).

### **6.2.1. La situazione originaria presa in considerazione dal referto: gli enti regionali al 30 settembre 2014.**

La ricognizione degli enti regionali alla data del 30.9.2014 (quale risulta dalla prima colonna dell'allegato 1 (Evoluzione degli enti regionali nel periodo 2014 -2018) fa riferimento agli enti regionali esistenti nelle fasi iniziali della XI legislatura regionale, prima che iniziasse il percorso volto alla determinazione degli enti strumentali, come definiti dall'art. 11 ter del d.lg. 118/2011 e quindi prima che sussistesse una definizione legale che li accorpasse in

un'ampia aggregazione di carattere sistemico. Vengono a tal fine in rilievo gli enti che presentavano almeno un "indice di regionalità", nel senso illustrato nei precedenti atti di questa Sezione (cfr. deliberazione 46/2016 Rapporto di coordinamento della finanza pubblica regionale)<sup>27</sup>. L'allegato 3 alla presente relazione individua gli indici di regionalità, relativi ad associazioni, fondazioni e altri enti, risultanti dal monitoraggio condotto dalla Sezione.

Gli assetti organizzativi esistenti prima del 30.9.2014 si inserivano nel più ampio processo di riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali che, limitatamente alle sole società partecipate, aveva già preso avvio con la legge regionale 10/2012. L'organizzazione dell'apparato amministrativo della Regione rinveniva la sua fonte nella delibera della Giunta regionale n. 1612 del 13.9.2013, riguardante l'"Articolazione e declaratoria delle funzioni delle strutture organizzative direzionali della presidenza della regione, delle direzioni centrali e degli enti regionali". L'allegato A alla deliberazione giuntale n. 1612 elencava le attribuzioni di ogni direzione regionale e prevedeva quattro enti regionali, che rimanevano assoggettati alla stessa disciplina organizzativa prevista per l'Ente regione (Ente Tutela Pesca, Erdisu di Udine e di Trieste - dall' 1.1.2014 unificati in un unico ente: ARDISS - ed Agenzia regionale per lo

---

*27 In questa sede i presupposti della "regionalità" erano individuati come segue:*

*innanzitutto nel conglobamento dell'ente nella struttura e disciplina organizzativa della Regione (enti regionali in senso stretto e cioè enti cui si applica il decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 277, e successive modificazioni e integrazioni);*

- nel fatto che l'ente costituisca un'appendice organizzativa della Regione (società partecipate in house); nell'essere componente di un sistema normativamente predefinito in chiave regionale (enti del Servizio sanitario regionale);*
- nell'essere costituito dalla legge per il perseguimento di finalità regionali (ad esempio altre società partecipate);*
- nell'essere disciplinato integralmente dalla legge regionale (enti il cui ordinamento è disciplinato dalla legge regionale), specie per il perseguimento di obiettivi stabiliti dalla programmazione regionale (enti strumentali o funzionali della Regione, agenzie, aziende speciali);*
- nell'aver un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione;*
- nell'essere assoggettato ope legis all'applicazione del contratto collettivo regionale del comparto unico regionale;*
- nella partecipazione della Regione al suo capitale o fondo di dotazione, specie in un contesto in cui la legge regionale disciplina aspetti salienti del suo essere e del suo agire (fondazioni, consorzi, ecc.);*
- nell'essere comunque istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale (associazioni, fondazioni);*
- nello svolgere un'attività stabilmente e prevalentemente finanziata, in particolare per spese di funzionamento, dalla Regione in virtù di specifica disposizione legislativa;*
- nell'essere dotato di uno statuto (o atto equivalente) che preveda un obbligatorio concorso finanziario della Regione a fronte di determinate situazioni (ad esempio: ripiano delle perdite, ricostituzione del capitale sociale o del fondo di dotazione).*

*Su un diverso piano si collocano due ulteriori indici di regionalità e cioè che l'ente sia controllato o che l'ente sia vigilato dalla Regione. Sono, questi, indici di secondo livello, perché la loro esistenza trova giustificazione nella presenza di qualche indice di "primo livello", tra quelli sopra individuati. Una rilevanza concettualmente autonoma hanno gli enti delegatari di funzioni o attività regionali.*

sviluppo rurale (ERSA). Si tratta degli enti regionali in senso stretto, in quanto appunto assoggettati allo stesso regime gestionale valido per l'apparato interno regionale.

A parte gli enti del Servizio sanitario regionale, interessati da un autonomo corpo normativo regionale, tra gli altri enti regionali (in senso lato) presi in considerazione nell'allegato 1 solo le società partecipate erano disciplinate, in base alla citata legge regionale 10/2012, da una normativa regionale di carattere sistemico: la legge (art. 3, comma 6, e art. 19, comma 1) prevedeva infatti l'obbligo per le società partecipate di inviare alla Regione una relazione semestrale che illustrasse la gestione del periodo di riferimento e che contenesse dati di gestione e indicatori chiave economico-finanziari, mentre le società strumentali (soggette al controllo analogo) dovevano trasmettere una reportistica trimestrale che rendesse conto dell'andamento economico del periodo considerato, del grado di realizzazione del piano industriale, nonché ogni altra informazione richiesta dalla Giunta regionale o dagli uffici competenti.

All'epoca, l'applicazione ai singoli agli enti regionali del regime pubblicistico che disciplinava sotto diversi aspetti, l'attività degli enti pubblici, non era sempre immediata e richiedeva un'analisi normativa specifica, da elaborare in relazione alla natura giuridica di ciascun ente, ove il nomen juris dell'ente spesso non risultava, come sopra accennato, di per sé esaustivo dei problemi interpretativi. La disciplina prevista dalla fonte statale in determinate materie e in relazione alla natura giuridica degli enti (ad esempio per quanto riguardava gli appalti - si pensi alle problematiche che hanno interessato l'art. 113 del TUEL - le procedure di assunzione e gestione del personale, le procedure di pubblicità e trasparenza degli atti in relazione al fatto che l'ente svolgesse o meno un'attività di tipo economico o rientrasse o meno nella tipologia di enti per i quali era stata emanata la norma di fonte statale), poneva dei problemi interpretativi non solo sulla sua prevalenza o meno sulla disciplina di fonte regionale, ove esistente, ma anche della sua concreta applicabilità all'ente regionale, in considerazione delle incertezze che talvolta sussistevano sulla sua natura giuridica.

L'individuazione del regime giuridico che li disciplinava richiedeva pertanto un'analisi delle loro caratteristiche ontologiche, in relazione alla natura giuridica di ciascuno di essi. Solo a determinati fini l'ordinamento regionale prevedeva norme che si estendevano a una pluralità ontologicamente differenziata di enti. Era il caso dell'art. 12 della legge regionale

23 dicembre 2010 n. 22 che aveva accomunato nel regime di recepimento di alcuni dei principi volti alle limitazioni della spesa introdotte dal d.l. 78/2010 tutti gli enti “il cui ordinamento era disciplinato con legge regionale”.

Regimi regionali analoghi, ma non identici, riguardavano poi gli enti controllati dalla Regione e gli enti da essa vigilati. Per quanto riguarda i regimi e le differenze tra queste due attività regionali di (vigilanza e controllo) si può richiamare quanto a questo proposito affermato dalla Sezione nella sua deliberazione n 44 del 29 giugno 2016 sulla vigilanza regionale e cioè che *“la vigilanza, almeno nella sua prospettazione teorica, possiede in generale uno spettro di esplicazione più ampio di quello del controllo, potendosi esplicitare, oltre che con i contenuti propri di un controllo e quindi di un esame di atti o attività svolte o da svolgere, anche per il tramite di un potere di informazione, di ispezione, di impulso e di indirizzo generale e quindi con un’ampia duttilità del vigilante nella scelta dei mezzi e soprattutto dei tempi più opportuni per il suo migliore svolgimento”*. In quest’ottica il fattore “tempo” è certamente un elemento caratterizzante, nel senso che la locuzione “vigilanza” evoca quella di “veglia”, richiedendo perciò tempestività all’azione del vigilante, che dovrebbe poter disporre dei mezzi per un efficace espletamento del suo compito istituzionale, eventualmente anche in concomitanza all’azione del vigilato.”

Il panorama degli enti ora in parola comprendeva alla data del 30.9.2014, oltre agli enti regionali (in senso stretto) di cui si è detto, una prima categoria di “altri enti regionali” che includeva l’Agenzia Turismo FVG, l’Agenzia regionale per la lingua friulana (ARLEF), l’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (ARPA FVG) l’Agenzia regionale Promotur (già subentrata a Promotur spa) l’Ente parco naturale regionale delle Dolomiti friulane, l’Ente parco naturale regionale delle Prealpi Giulie, l’Azienda speciale Villa Manin. Si tratta di enti che costituiscono esplicazione dell’autonomia statutaria regionale e che rinvergono la loro disciplina organizzativa e operativa nell’ordinamento regionale, che qualifica in vario modo e più o meno precisamente la loro natura giuridica definendoli talvolta come enti funzionali della regione, talvolta come enti od organismi aventi personalità giuridica di diritto pubblico, talvolta come enti pubblici economici, talvolta non definendo affatto la loro natura giuridica.

Una rilevanza autonoma possedevano le 5 aziende territoriali per l’edilizia residenziale (ATER) aventi sede in regione.



Venivano inoltre in considerazione le società partecipate suddivise tra le cinque in house (Friuli Venezia Giulia Strade spa, INSIEL, Ferrovie Udine Cividale srl, ARES in liquidazione, Gestione Immobili FVG spa) e le società non in house.

All'epoca, la struttura degli enti del servizio sanitario regionale era quella scaturita dalla riforma di cui alla l.r. 23 luglio 2009 n. 12 che aveva soppresso l'Agenzia regionale della Sanità (oltre che il Centro servizi condivisi) trasferendo le funzioni in capo alla direzione Centrale salute e protezione sociale ordinata nella forma della Gestione speciale autonoma, e si articolava nelle sei aziende per i servizi sanitari, nelle due aziende ospedaliere di Udine e Trieste che già avevano inglobato la rispettiva struttura universitaria, diventando quindi "Aziende Ospedaliere Universitarie", nell'azienda ospedaliera di Pordenone e nei due IRCCS (CRO di Aviano e Burlo Garofolo di Trieste).

Sul territorio regionale insistevano poi 22 Aziende per i servizi alla persona (ASP ex IPAB) che l'allegato 1 individua puntualmente, così come puntualmente individua l'eterogenea categoria dei consorzi (34 enti), all'interno della quale erano ricomprese anche le tre delle cinque Consulte d'ambito subentrate alle Autorità d'ambito territoriale ottimale, (due delle quali avevano la natura giuridica della convenzione (ATO Orientale goriziano e ATO Orientale triestino); una (Consulta d'ambito interregionale del Lemene) aveva una dimensione territoriale ultra regionale.

Nella categoria ora in esame rientravano i consorzi di bonifica, quelli tra Comuni afferenti i bacini imbriferi, quelli di sviluppo industriale, quelli per lo sviluppo universitario, oltre a singoli enti quali la Scuola mosaicisti del Friuli, il consorzio Innova FVG, (di cui è ora prevista la soppressione), il consorzio per l'assistenza medico psico pedagogica (CAMPP), il consorzio Comunità collinare del Friuli (ora denominato Comunità collinare del Friuli) e altri.

L'allegato 1 evidenzia anche le associazioni e le fondazioni interessate in vario modo e a vario titolo dalla partecipazione regionale. Tra le prime (19 enti) si riscontrano INFORMEST, i teatri ed enti teatrali, Unioncamere del FVG; tra le seconde (13 enti) La Fondazione Aquileia, le Fondazioni teatrali, la Fondazione Nord Est.

Il novero degli enti che presentano, sempre al 30.9.2014, indici di regionalità si conclude con una categoria residuale denominata "altri enti", tra i quali si rinvennero, le università degli studi di Trieste e di Udine, l'Istituto regionale per il patrimonio culturale del FVG, l'EZIT,

la SISSA Scuola di studi avanzati, l'Istituto regionale per le ville venete. Alcuni di loro sono successivamente rientrati nel novero degli enti strumentali della Regione. Si tratta prevalentemente di enti delegatari di funzioni regionali.

Alla data del 30.9.2014 sono stati rilevati circa 150 enti.

## **6.2.2 Gli enti regionali al 29 ottobre 2014. La prima individuazione degli enti strumentali.**

La deliberazione della Giunta regionale 29 ottobre 2014. n.1995, come integrata e rettificata dalla successiva delibera giuntale 20 novembre 2014 n. 2193, ha avviato l'iter volto all'individuazione degli enti strumentali della Regione finalizzata al successivo consolidamento dei bilanci. La delibera ha operato una prima ricognizione degli enti strumentali e ha fornito le prime urgenti indicazioni in attuazione dell'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, richiamando a tal fine la suddivisione tra gli enti in regime di contabilità finanziaria e gli enti interessati da un regime di contabilità economico patrimoniale, a loro volta da tenere distinti a seconda delle tipologie (settori di attività) corrispondenti alle missioni di bilancio.

Il combinato disposto delle due delibere (n.1995 e n. 2193 di fine 2014) ha individuato pertanto un gruppo di enti operanti in regime di contabilità finanziaria, che ha definito "strumentali" tenendo conto della definizione fornita dall'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, ma senza esplicitare il requisito che attribuiva a ciascuno di essi una siffatta qualifica. La strumentalità è stata affermata dalla delibera 1995 in capo agli enti :Agenzia Regionale per lo sviluppo rurale - Ersu; Agenzia Regionale per il Diritto agli Studi Superiori - ARDISS; Ente tutela pesca del Friuli Venezia Giulia; Agenzia regionale per la lingua friulana - ARLEF; Azienda speciale Villa Manin; Ente Zona Industriale di Trieste - EZIT; Ente Parco naturale delle Prealpi Giulie; Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane. A essi, la deliberazione n. 2193 ha successivamente aggiunto l'Istituto regionale per il patrimonio culturale del FVG.

Il combinato disposto delle due delibere ha individuato poi gli enti strumentali operanti nel regime contabile economico patrimoniale solo incidentalmente, nell'ambito della

declinazione delle tipologie di attività (corrispondenti alle missioni di bilancio) e con riferimento all' Agenzia regionale Promotur e all' ARPA (nella delibera n. 1995).

Gli enti operanti in regime di contabilità finanziaria sono stati inoltre chiamati al rispetto di principi contabili armonizzati e a principi di finanza pubblica, quali il rispetto del termine del 15 dicembre per la presentazione del bilancio di previsione 2015-2017, l'ottemperanza alla decisione della Corte costituzionale (sentenza 70/2012), secondo la quale non era conforme all'art. 81 della Costituzione realizzare il pareggio di bilancio a mezzo della contabilizzazione dell'avanzo presunto dell'esercizio precedente,

Ulteriore significativa prescrizione contabile del deliberato era la statuizione che gli enti strumentali regionali, ai fini di una corretta rappresentazione della situazione della loro liquidità, avrebbero dovuto presentare in sede di rendiconto non solo il conto giudiziale reso dal tesoriere, ma anche le risultanze contabili relative ad altri eventuali conti correnti accesi a diverso titolo presso altri istituti bancari.

Relativamente ad Agenzia per lo sviluppo del turismo - Turismo Friuli Venezia Giulia e ad Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, che operavano in regime di contabilità economico patrimoniale, il suddetto deliberato stabiliva che, transitoriamente, continuassero a predisporre i documenti previsionali secondo gli schemi consueti.

Le deliberazioni determinavano quindi la missione a cui ciascun ente doveva essere riferito.

Le risultanze di questa previsione sono le seguenti:

- a) servizi istituzionali, generali e di gestione;
- b) istruzione e diritto allo studio (ARDISS )
- c) ordine pubblico e sicurezza;
- d) tutela e valorizzazione dei beni ed attività culturali (Azienda speciale Villa Manin), (ARLEF e Istituto regionale per il patrimonio culturale del Friuli Venezia Giulia ex delibera 2193/2014);
- e) politiche giovanili, sport e tempo libero;
- f) turismo (Agenzia Turismo FVG e Agenzia regionale Promotur);
- g) assetto del territorio ed edilizia abitativa;
- h) sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (Ente parco Dolomiti Friulane, Ente parco Prealpi Giulie e Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente - ARPA);
- i) trasporti e diritto alla mobilità;

- j) soccorso civile;
- k) diritti sociali, politiche sociali e famiglia;
- l) tutela della salute;
- m) sviluppo economico e competitività (EZIT);
- n) politiche per il lavoro e la formazione professionale;
- o) agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (ERSA e ETP);
- p) energia e diversificazione delle fonti energetiche;
- q) relazione con le altre autonomie territoriali e locali;
- r) relazioni internazionali.

### **6.2.3. Gli enti regionali al 31.12.2016. Individuazione e approvazione degli atti programmatori per una gestione secondo le regole dell'armonizzazione contabile.**

Negli esercizi 2015 e 2016 i 12 enti strumentali come sopra individuati hanno operato nell'osservanza dei principi e delle norme richiamate dalle due delibere adottate alla fine 2014.

La data finale del periodo ora in esame può essere individuata nel 31.12.2016, a fronte delle delibere giuntali con le quali sono stati individuati e approvati gli atti della programmazione degli enti strumentali, consentendo in tal modo l'avvio di una loro gestione più coerente con le finalità del d.lgs. 118/2011. Si tratta delle deliberazioni della Giunta regionale n. 2375 e n. 2376 del 9 dicembre 2016, relative rispettivamente agli enti in contabilità economico patrimoniale e agli enti in contabilità finanziaria. Le due delibere di Giunta, relative rispettivamente agli enti strumentali in regime di contabilità economico patrimoniale e in regime di contabilità finanziaria, nel definire i documenti della programmazione degli enti strumentali hanno consentito, con decorrenza dall'esercizio 2017, l'avvio a regime dell'attività degli enti stessi in conformità ai principi e alle norme della contabilità armonizzata.

La prima delibera (n. 2375) ha anche integrato il novero degli enti strumentali interessati dal regime contabile economico patrimoniale, includendovi, in aggiunta ai due precedentemente individuati (ERSA e Agenzia regionale Promotur, nel frattempo

trasformata in Agenzia Promoturismo FVG) le 5 Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER), il Consorzio Innova FVG e l'associazione Informest.

Lo stesso provvedimento distingue all'interno degli enti strumentali operanti nel regime contabile civilistico quelli (ARPA e Promoturismo FVG) rientranti nel settore delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, per i quali sono previsti documenti di programmazione ulteriori<sup>28</sup> a quelli previsti per gli altri enti strumentali<sup>29</sup>.

Anche la seconda delibera (n. 2376) nell'individuare gli strumenti della programmazione<sup>30</sup>, modifica l'elenco degli enti strumentali assoggettati alla contabilità finanziaria, includendovi l'ERPAC (Ente regionale patrimonio culturale della regione FVG) in luogo dell'Istituto regionale per il patrimonio culturale, indirizzando peraltro le sue statuizioni esclusivamente nei confronti degli enti strumentali che siano anche Pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge 196/2009 (ARDISS, ETP, ERSA, ARLEF, Ente parco naturale delle dolomiti friulane ed Ente parco naturale delle prealpi Giulie. Rispetto alla precedente elencazione degli enti strumentali, operanti in regime di contabilità finanziaria non vengono presi in considerazione l'Azienda speciale Villa Manin e l'EZIT.

Al 31.12.2016 può pertanto considerarsi concluso il percorso di predisposizione degli strumenti per una gestione conforme al d.lgs. 118/2011 da parte degli enti strumentali individuati come tali dalla Regione.

Tra gli altri eventi rilevanti ai fini dell'odierno referto che sono accaduti nel periodo ora in esame, va menzionata la legge 16 ottobre 2014 n. 17 recante il "Riordino dell'assetto

---

<sup>28</sup> Gli ulteriori documenti di programmazione per gli enti in regime di contabilità economico patrimoniale che siano anche Pubbliche amministrazioni sono i seguenti a) il prospetto, da allegare al budget economico almeno triennale, concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello, di cui all'articolo 17, comma 3 del D. lgs. n. 118/2011; b) il piano degli indicatori di bilancio che sarà definito con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze

<sup>29</sup> I documenti di programmazione previsti per tutti gli enti in regime di contabilità economico patrimoniale sono i seguenti: a) il Piano delle attività o Piano programma, di durata almeno triennale, definito in coerenza con le indicazioni fornite dalla Regione in qualità di Ente capogruppo. In caso di attivazione di nuovi servizi è aggiornato il piano delle attività con la predisposizione di un'apposita sezione dedicata al piano industriale dei nuovi servizi; b) il budget economico almeno triennale; c) le eventuali variazioni al budget economico.

<sup>30</sup> Gli strumenti di programmazione per gli enti in regime di contabilità finanziaria (delibera GR 2376) sono i seguenti: strumenti della programmazione degli enti strumentali della Regione in contabilità finanziaria citati nelle premesse: a) il Piano delle attività o Piano programma, di durata almeno triennale, definito in coerenza con le indicazioni fornite dalla Regione in qualità di Ente capogruppo; b) il bilancio di previsione almeno triennale, predisposto secondo lo schema di bilancio di cui all'allegato n. 9; c) il bilancio gestionale cui sono allegati, nel rispetto dello schema indicato nell'allegato n. 12 il prospetto delle previsioni di entrata per titoli, tipologie e categorie per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, e il prospetto delle previsioni di spesa per missioni, programmi e macroaggregati per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; d) le variazioni di bilancio; e) il piano degli indicatori di bilancio degli enti e organismi strumentali, di cui all'art. 18-bis del D. lgs. n. 118/2011, definito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di data 9 dicembre 2015, pubblicato sulla GU n. 296 del 21 dicembre 2015 - supplemento ordinario n.68.

istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria” che ha determinato, con decorrenza dall’esercizio 2015, i nuovi assetti degli enti del servizio sanitario regionale.

In relazione all’arco temporale ora in esame (ottobre 2014-dicembre 2016), va anche ricordato che con l’esercizio 2015 ha avuto corso l’attuazione della nuova articolazione del sistema sanitario regionale, così come disposta dalla legge regionale 16 ottobre 2014, n. 1 recante il “Riordino dell’assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria”. Tale legge regionale ha individuato, a decorrere dal 1° gennaio 2015, quali enti del Servizio sanitario regionale le cinque aziende per l’assistenza sanitaria, le due aziende ospedaliero-universitarie di Trieste e Udine (ora soppresse e incorporate in aziende per l’assistenza sanitaria<sup>99</sup>), i due Istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico regionali (il Centro di Riferimento Oncologico di Aviano e l’Istituto per l’Infanzia “Burlo Garofolo” di Trieste), aggiungendovi da ultimo anche il nuovo Ente per la gestione accentrata dei servizi condivisi (EGAS) con funzioni di aggregazione della domanda e centrale di committenza per l’acquisizione di beni e servizi per conto degli enti del Servizio sanitario regionale, nonché con funzioni accentrate di supporto tecnico, amministrative e gestionali a favore degli stessi enti.

Si deve inoltre considerare che in data 27 marzo 2015, a mezzo della delibera giuntale n 540, è stato approvato il piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali, ai sensi dell’art. 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 che, tra l’altro, dava atto che nel 2014 erano state poste in liquidazione le società ARES srl, Agemont spa, Gestione Immobili FVG spa.

Con riferimento agli aspetti prettamente contabili di attuazione della disciplina sull’armonizzazione che rileva in questa sede, va ricordato che la legge regionale 10 novembre 2015 n. 26, recante “Disposizioni in materia di programmazione e contabilità e altre disposizioni finanziarie urgenti” ha disciplinato l’adeguamento della Regione al decreto legislativo 118/2011 afferente l’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

Altro elemento di grande rilevanza che, ai fini che ora interessano, è maturato nel periodo ora in esame, ha costituito oggetto della delibera della Giunta regionale 14 novembre 2016 n. 2142, con cui è stata approvata la nota di aggiornamento del nuovo strumento di

programmazione previsto dalla normativa sull'armonizzazione e cioè del DEFR 2017, la terza parte del quale è destinata contenere gli indirizzi agli enti strumentali e alle società partecipate a cui la Regione demanda il perseguimento dei suoi fini istituzionali, con l'indicazione per ciascun soggetto della missione, della partecipazione regionale ovvero delle risorse finanziarie regionali trasferite e dei risultati raggiunti nell'ultimo esercizio. La stessa delibera preannunciava l'adempimento agli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 relativi all'"amministrazione trasparente".

#### **6.2.4. Gli enti regionali alla data del 28.2.2018. Individuazione del Gruppo delle pubbliche amministrazioni regionali (GAP).**

Alla luce di quanto sopra rappresentato, il 2017 è dunque il primo esercizio in cui la gestione degli enti regionali avviene in conformità alle regole dell'armonizzazione contabile. La data del 28.2.2018 segna il momento in cui il novero degli enti strumentali viene correlato all'obiettivo finale e cioè al consolidamento dei bilanci. Ciò avviene sulla base di quanto previsto dalle delibere di Giunta n. 2567 del 22 dicembre 2017, concernente l'individuazione dei soggetti che costituiscono il Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione FVG e nn. 232 e 233 del 9 febbraio 2018, con cui si è rispettivamente modificato l'elenco degli enti compresi nel GAP e approvato il (primo) perimetro di consolidamento ai fini della predisposizione del corrispondente bilancio dell'esercizio 2017 (che verrà successivamente approvato in sede amministrativa con la delibera della Giunta regionale 14 settembre 2018 n. 1705).

Nella fase ora in esame e sulla base dei presupposti sopra delineati, l'Amministrazione regionale si è attivata per conseguire, in conformità a quanto prevede l'art. 11 ter del d.lgs 118/2011, il consolidamento del suo conto con quello degli enti regionali e cioè di raggiungere l'obiettivo finale in funzione del quale era stato svolto tutto il percorso amministrativo qui descritto, ivi compresa la stessa individuazione degli enti strumentali. Deve inoltre considerarsi che il consolidamento del conto costituiva anche il presupposto per la piena operatività del sistema regionale integrato di finanza pubblica previsto all'art. 1, comma 154, della l. 220/2011, che all'epoca aveva ricevuto applicazione solamente con

riferimento al binomio “Regione – Enti locali”, in conformità con gli accordi presenti nel protocollo d’intesa con lo Stato del 24 ottobre 2014.

Nelle more di un tale consolidamento, nel periodo di cui ora si tratta la gestione contabile degli enti strumentali in regime di contabilità finanziaria si è svolta in conformità alle norme e ai principi della contabilità pubblica armonizzata, alla loro evoluzione e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Con delibera di Giunta 9 giugno 2017 n. 1046 regionale veniva tra l’altro estesa agli enti strumentali della regione operanti in regime di contabilità finanziaria l’applicazione della norma secondo cui ai fini del raggiungimento del saldo non negativo in termini di competenza, doveva essere conteggiato l’avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa rispettivamente tra le entrate finali e tra le spese finali.

La fase ora in esame è però soprattutto caratterizzata dall’inclusione degli enti strumentali nel Gruppo delle amministrazioni pubbliche (GAP) della Regione, che costituiva il presupposto per il consolidamento dei bilanci. Ciò è avvenuto a mezzo della delibera della Giunta regionale n. 2567 del 22 dicembre 2017 con la quale, tenendo conto della successione della Regione nelle partecipazioni a enti e società delle disciolte province, sono stati puntualmente individuati i soggetti facenti parte del “Gruppo delle amministrazioni pubbliche della regione”, e cioè, ai sensi degli artt. 11 ter, quater, quinquies del d.lgs. 118/2011, gli organismi ed enti strumentali (controllati e partecipati) nonché le società (controllate e partecipate) dalla Regione che sono stati puntualmente elencati dalla delibera. La composizione del GAP è stata peraltro modificata a distanza di poco più di un mese dalla deliberazione n. 232 del 9 febbraio 2018 (con riferimento a due enti strumentali, uno incluso e uno escluso), in esito alla quale il “Gruppo” risultava definitivamente composto da 23 organismi strumentali (il Consiglio regionale e 22 gestioni fuori bilancio), 31 enti strumentali controllati e partecipati, 16 società partecipate e controllate, comprendenti anche il “gruppo Friulia”, costituito oltre che dalla capogruppo Finanziaria regionale FVG spa – Friulia spa, dalle società controllate Finest spa, BIC Incubatori srl, Autovie Venete spa Interporto di Cervignano del Friuli spa nonché dalle collegate strategiche Società Alpe Adria spa e Interporto di Trieste spa. Considerando le sole società capogruppo, il GAP era pertanto costituito da 70 soggetti.



Con la deliberazione giuntale n. 233 del 9 febbraio 2018 la Giunta regionale approvava il perimetro di consolidamento per la redazione del bilancio consolidata dell'esercizio 2017 che comprendeva solo 8 dei 70 soggetti costituenti il GAP e cioè il Consiglio regionale, due gestioni fuori bilancio (il "Fondo per il coordinamento dei rapporti finanziari tra la Regione e le autonomie locali", il Fondo POR FESR 2014 - 2010) e sei società e cioè Friulia spa quale capogruppo del "gruppo Friulia", Aeroporto FVG spa, Insiel spa Società Ferrovie Udine Cividale srl, Ucit srl.

Con particolare riferimento ai temi riguardanti le società partecipate, nel periodo ora in esame è stata emanata la delibera 29 settembre 2017 n. 1817 con cui la Giunta regionale ha approvato il piano di revisione straordinaria delle partecipazioni, adottato ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. 19 agosto 2011 n. 175, come modificato e integrato dal d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100. In questa sede la Giunta regionale ha preso atto dell'acquisto della partecipazione in UCIT srl a seguito del subentro ex lege nelle partecipazioni delle disciolte Province e ha deciso la dismissione di 12 partecipazioni indirette, oltre alle tre che risultavano all'epoca già in fase di liquidazione.

Con riferimento all'apparato interno della Regione, va inoltre considerato che al 31.12.2017 può ritenersi definita l'allocazione del personale dipendente delle ex Province nel ruolo e negli uffici dell'Amministrazione regionale.

### **6.2.5. Gli enti regionali al 5.4.2019. L'individuazione dell'area di consolidamento per il bilancio 2018.**

Nell'economia di questo referto, il periodo successivo al 28.2.2018 si estende fino al 5.4.2019, data della delibera giuntale n. 59, con cui è stata determinata l'area di consolidamento per il bilancio 2018, che è significativamente diversa da quella relativa al consolidamento del bilancio 2017. In realtà non può essere trascurato che l'area di consolidamento definita con la delibera n. 59 del 5 aprile 2019 è stata lievemente modificata dalla successiva delibera 1048 del 21 giugno 2019.

Nel periodo ora in esame e più precisamente il 14 settembre 2018 è stato approvato in sede amministrativa, con deliberazione di Giunta n. 1705, il primo bilancio consolidato della

Regione afferente l'esercizio 2017, la cui analisi costituisce oggetto di uno specifico referto della Sezione.

In questa sede è invece necessario richiamare la deliberazione di Giunta n. 2481 del 21 dicembre 2018 con la quale è stato nuovamente rideterminato il novero degli enti compresi nel Gruppo dell'Amministrazione pubblica della Regione.

I criteri a tal fine utilizzati fanno riferimento alle seguenti principali circostanze:

-esclusione delle società quotate, intendendo con tale espressione le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati;

-esclusione delle (tre) gestioni fuori bilancio di cui era stata prevista la soppressione con decorrenza dal 31.12.2018.

- considerazione degli esiti della soppressione delle Province e della revisione straordinaria delle partecipazioni regionali

- valorizzazione in seno al gruppo amministrazione pubblica dei gruppi "intermedi di amministrazioni pubbliche o di imprese" rappresentati:

a) dal gruppo Friulia, costituito dalla capogruppo "Finanziaria regionale Friuli Venezia Giulia Società per Azioni - Friulia S.p.A.", dalle controllate Finest S.p.A., BIC Incubatori FVG Srl, S.p.A. Autovie Venete, Interporto Cervignano del Friuli S.p.A. e dalle collegate strategiche Società Alpe Adria S.p.A. e Interporto di Trieste S.p.A;

b) dal gruppo PromoTurismo FVG, costituito dalla capogruppo PromoTurismo FVG e dalla controllata GIT Grado Impianti Turistici spa;

- esclusione dal GAP della Regione dei seguenti enti:

a) gli enti e le associazioni cui l'Amministrazione regionale aderisce in qualità di socio ordinario attraverso il mero versamento della quota associativa annuale, allorché su tali enti ed associazioni non viene esercitata nessuna forma di controllo, né influenza dominante, la Regione non ha poteri di nominare o rimuovere componenti degli organi decisionali, né ha obblighi di ripiano dei disavanzi; -

b) le fondazioni cui la Regione aderisce solo quale mero socio sostenitore;

c) i consorzi rispetto ai quali l'Amministrazione dispone esclusivamente di poteri di vigilanza.

Pur a fronte di questi criteri tendenti all'esclusione dal GAP, il novero degli enti facenti parte del Gruppo è aumentato di 4 unità rispetto all'originaria composizione di cui alla

deliberazione n. 232 del 9 febbraio 2018, che di per sé costituiva aggiornamento della precedente deliberazione di Giunta n. 2567 del 22 dicembre 2017.

Va al riguardo considerato che ai fini di tale deliberazione, il Servizio partecipazioni della Direzione centrale Finanze e Patrimonio aveva chiesto alle Direzioni centrali e agli Uffici della Presidenza dall'Amministrazione regionale di segnalare i soggetti, diversi dagli organismi strumentali o dalle società, rispondenti ai requisiti prescritti dall'articolo 11-ter (Enti strumentali) del d.lgs. 118/2011 e che in esito a tale iniziativa il Segretariato Generale della Regione aveva precisato di non poter fornire l'elenco delle persone giuridiche partecipate dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia poiché la "partecipazione regionale" non era un elemento assoggettato a formalità pubblicitaria da eseguirsi nel Registro regionale delle persone giuridiche detenuto dal Segretariato generale.

Anche questa deliberazione (n. 2481) è stata interessata da una successiva modifica, apportata con deliberazione n. 378 del 8 marzo 2019, che ha escluso dal GAP l'EZIT e vi ha invece incluso il Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico, la cui gestione liquidatoria è stata assunta dal Consorzio di sviluppo economico locale dell'area giuliana sicché il GAP relativo all'anno 2018 risultava costituito da 20 organismi strumentali (il consiglio regionale e 19 gestioni fuori bilancio), da 19 enti strumentali controllati, da 18 enti strumentali partecipati, da 8 società controllate direttamente e da 2 società controllate indirettamente nonché da 6 società partecipate direttamente e così complessivamente da 74 soggetti, (in luogo dei precedenti 70), sempre prendendo in considerazione solo i capigruppo del gruppo Friulia e del gruppo Promoturismo FVG. Rispetto ai 70 soggetti previsti dalla precedente deliberazione n. 2567 del 22 dicembre 2017, la delibera 2481 registra l'esclusione dal GAP di 3 organismi partecipati, di tre associazioni ricomprese tra gli enti strumentali (Friuli nel mondo, Giuliani nel mondo, Centro studi Pier Paolo Pasolini,) di due società in liquidazione (Agemont e Collio Service) e l'inclusione tra gli enti strumentali controllati della Fondazione Aquileia, di 8 enti strumentali partecipati<sup>31</sup>, di una società controllata direttamente (Società autostrade alto Adriatico spa) e di due società controllate indirettamente (AFVG security srl e CRITA scarl).

---

<sup>31</sup> Si tratta di: Associazione Palazzo del cinema – Hiša Film, Fondazione Museo Carnico Giuseppe Gortani, Fondazione Palazzo Coronini Cronberg; Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi, Fondazione "WELL FARE PORDENONE – Fondazione per il Microcredito e l'Innovazione Sociale", Istituto di sociologia internazionale di Gorizia, Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale ITACA, Istituto regionale per le Ville Venete – IRVV.

La novità più significativa relativa all'esercizio 2018 consiste però nei diversi criteri di determinazione dell'area di consolidamento, approvati con deliberazione di Giunta n 579 del 5 aprile 2019, rispetto a quelli approvati con la deliberazione 9 febbraio 2018 n.233, relativi all'esercizio 2017. La delibera n. 579 è stata peraltro modificata con delibera 1048 del 21 giugno 2019 che ha lievemente modificato l'area di consolidamento prevista dalla delibera n. 579 , escludendo anche dal GAP la società Trieste Coffee Cluster srl in quanto cancellata dal Registro delle imprese, per contro includendo l'Associazione Teatro di Pordenone e il Consorzio per la scuola mosaicisti di Spilimbergo.

A seguito della modifica del principio contabile relativo al consolidamento, con decorrenza dall'esercizio 2017 (per la Regione Friuli Venezia Giulia dal 2018 ) ai sensi dell' Allegato 4/4, letto in combinato disposto con l'art. 2 della legge regionale n. 26/2015 gli enti strumentali e le società compresi nell'elenco denominato GAP possono non essere inseriti nel perimetro di consolidamento nei casi di:

a) Irrilevanza, quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo. Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo: - totale dell'attivo - patrimonio netto - totale dei ricavi caratteristici;

b) Impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate. I casi di esclusione del consolidamento per detto motivo sono evidentemente estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali). Se alle scadenze previste i bilanci dei componenti del gruppo non sono ancora stati approvati, è trasmesso il pre-consuntivo o il bilancio predisposto ai fini dell'approvazione.

- in presenza di patrimonio netto negativo, l'irrilevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti;

- la percentuale di irrilevanza riferita ai "ricavi caratteristici" è determinata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o società controllata o partecipata al totale dei "A) Componenti positivi della gestione" dell'ente";

- al fine di garantire la significatività del bilancio consolidato gli enti possono considerare non irrilevanti i bilanci degli enti e delle società che presentano percentuali inferiori a quelle sopra richiamate;

- a decorrere dall'esercizio 2018 sono considerati rilevanti per la Regione FVG gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione; - in ogni caso, salvo il caso dell'affidamento diretto, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata.

In conclusione, l'area di consolidamento per il 2018 è determinata:

- da 15 dei 19 enti strumentali controllati ai sensi dell'art. 11 ter , comma 1 della d.lgs. 118/2011, essendo esclusi la Fondazione Aquileia, Informest , il Teatro Stabile del FVG e il Teatro Stabile Sloveno a causa di un'incidenza dei loro bilanci inferiore al 5% rispetto ai parametri regionali del "totale dell'attivo", "patrimonio netto" e "totale dei ricavi caratteristici"
- da 2 dei 18 enti strumentali partecipati e cioè da Associazione Teatro Pordenone e Consorzio per la Scuola Mosaicisti del Friuli;
- da 8 su 8 società controllate direttamente, ivi compreso il Gruppo Friulia;
- da nessuna su 7 società partecipate direttamente;
- da 1 delle 2 società controllate indirettamente (AFVG Security srl)

e così complessivamente da 26 dei 74 enti inclusi nel GAP ai sensi della citata delibera di Giunta n. 2481 del 21 dicembre 2018, modificata dalla delibera n.378 del 8 marzo 2019. Il consolidamento del bilancio 2017 aveva interessato 8 dei 70 enti costituenti il GAP.

La delibera della Giunta regionale 5 dicembre 2019 n. 2117 delinea, da ultimo, gli assetti vigenti in ordine alla composizione del GAP per il 2019 e del perimetro di consolidamento, prevedendo in particolare, in applicazione dei criteri ivi enunciati, che degli 84 enti che compongono il GAP 2019 (tra cui 20 enti strumentali controllati e 18 enti strumentali partecipati), 24 enti sono al momento inclusi nel perimetro di consolidamento per l'esercizio 2019, in attesa che vengano acquisiti la disponibilità delle risultanze del bilancio d'esercizio 2019 e gli esiti delle verifiche sugli affidamenti diretti.

### 6.3. Gli enti regionali nel documento di economia e finanza regionale (DEFER).

E' già stato ricordato come negli ultimi anni la programmazione regionale abbia intensificato e arricchito la sua attenzione nei confronti degli enti regionali di cui si avvale per il perseguimento dei suoi obiettivi e finalità istituzionali. A tale fine il Documento di economia e finanza regionale (DEFER) (più precisamente la sua Nota di aggiornamento emanata negli ultimi mesi dell'anno) riporta gli indirizzi che la Regione ritiene di impartire agli enti e organismi strumentali, alle società controllate e partecipate (già individuate nell'elenco presente nella Nota integrativa al bilancio di previsione) e agli enti delegatari di funzioni, *"nell'ottica di una visione complessiva e integrata e di un consolidamento delle risorse destinate al ciclo di programmazione economico finanziaria, anche ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica"*. Ciò è del resto conforme a quanto previsto dal d.lgs. 118/2011, in tema di programmazione (All. 4/1).

Mentre la Nota integrativa al bilancio si limita a elencare gli enti e gli organismi strumentali della Regione, la nota di aggiornamento al DEFER indica la missione, la misura del contributo o della partecipazione regionale, le attività svolte dai singoli enti, le spese e i costi rilevati, l'impatto conseguito. Gli enti strumentali e le società controllate e partecipate sono suddivisi per ambito di intervento, mentre per le società si evidenzia anche lo stato di attuazione del piano di razionalizzazione e dei suoi aggiornamenti effettuati ai sensi del d.lgs. 175/2016. In ordine ai contenuti del DEFER si deve osservare una discrasia temporale che per un verso può apparire fisiologica e che per altro verso, nella fase di avvio del consolidamento del bilancio, può essere giustificata da inerzie e difficoltà iniziali. Pare opportuno evidenziarla perché attiene al significato da attribuire al GAP di cui ora si tratta.

Sussiste infatti una disomogeneità tra gli enti nei cui confronti viene esercitata la suddetta attività programmatica e gli enti compresi nel GAP, in ragione della dissociazione temporale che si configura tra il periodo in cui viene formalizzata la Nota aggiuntiva del DEFER (novembre dell'anno precedente a quello di riferimento) e il periodo in cui viene perimetrata prima l'area degli enti inclusi nel GAP e poi quella del consolidamento. Del resto è comprensibile che se il GAP viene inteso solo come elenco preliminare all'interno del quale individuare gli enti che costituiranno l'area del consolidamento del bilancio, la

tempistica di perimetrazione del GAP è funzionale alla tempistica con cui si deve redigere il rendiconto della gestione e cioè i primi mesi dell'esercizio successivo a quello di riferimento. In relazione all'esercizio 2018, la nota integrativa del DEFR è stata approvata con delibera di Giunta n. 2194 del 14 novembre 2017, mentre, come sopra ricordato, il GAP per l'anno 2018 è stato definitivamente individuato solo con delibera n. 378 del 8 marzo 2019 e l'area di consolidamento del bilancio 2018 con delibera n. 1048 del 21 giugno 2019.

Ne è conseguito che non c'è coincidenza tra gli enti che costituiscono il GAP e quelli nei cui confronti viene delineata la suddetta attività di programmazione nell'ambito del DEFR (senza prendere in considerazione gli organismi strumentali (inclusi nel GAP) e gli enti delegatari di funzioni (non inclusi nel GAP). Questa mancata coincidenza si verifica non solo con riferimento all'esercizio 2018, (la programmazione 2018 del DEFR riguarda 34 enti a fronte dei 74 che costituiscono il GAP) ma anche con riferimento a quello del 2019, considerato che la nota di adeguamento del DEFR 2019 è stata approvata con delibera n. 2099 del 14 novembre 2018.

#### **6.4. Conclusioni: una lettura del ruolo della Regione basata sulla centralità della nozione di “ente strumentale della Regione”.**

La disamina del rapporto intercorrente tra la Regione e gli enti regionali, come sopra intesi, ha consentito di acquisire una visione d'assieme delle varie e diversificate finalizzazioni che l'azione regionale, a vario titolo, persegue per il loro tramite. Ha consentito anche di individuare alcuni aspetti problematici che sussistono sul piano teorico e che sono forieri di diversificate ricadute sul piano operativo, a seconda della soluzione che venga loro data.

L'istruttoria che è stata svolta ha infatti perseguito l'obiettivo di esaminare il compendio degli enti regionali (che consta di circa 150 enti rilevati dal monitoraggio della Sezione), sotto diversi profili e in funzione dei fondamentali aspetti gestionali, contabili e di finanza pubblica meritevoli di attenzione.

Le logiche di analisi e di approfondimento seguite nel controllo si sono in particolare concentrate sugli enti inclusi nel GAP e sono state preordinate a:

- Individuare la natura giuridica e le finalità istituzionali degli enti regionali;

- Individuare i motivi per i quali un ente regionale è attratto nell'orbita di interesse regionale;
- valutare il peso e cioè la rilevanza che la Regione attribuisce al singolo ente nell'ambito degli atti regionali;
- individuare il grado di effettivo coinvolgimento dell'ente nel perseguimento degli obiettivi regionali;
- verificare la coerenza tra i motivi per i quali l'ente è attratto nell'orbita di interesse regionale e l'azione regionale di fatto esercitata.

Gli esiti di tale approfondimento sono sintetizzati nei quattro allegati alla presente relazione. In particolare, l'allegata tabella 2 (Elenco dei soggetti inclusi nel GAP 2017, 2018 e 2019. Regime di finanza pubblica degli enti strumentali della Regione) offre una visione sintetica del regime pubblicistico degli enti regionali inclusi nel GAP, individuando la loro natura giuridica, la classificazione in base alla quale sono inclusi nel GAP, il loro assoggettamento o meno al consolidamento del bilancio, al controllo e/o alla vigilanza regionale, la loro inclusione tra le amministrazioni pubbliche rilevanti ai fini del conto economico consolidato gestito dall'ISTAT (settore S 13 nel SEC 2010), il loro assoggettamento agli adempimenti nei confronti della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), la loro inclusione tra gli enti che applicano il contratto collettivo regionale di lavoro del comparto unico del personale regionale e locale (CCRL), la loro rilevanza ai fini dei conti pubblici territoriali (CPT), la loro funzione di enti delegatari di funzioni regionali.

Con specifico riferimento all'azione regionale perseguita a mezzo del rapporto con gli enti regionali, la disamina, riferita a un ampio arco temporale, ha consentito di quantificare, sia pure con una certa approssimazione, la sua rilevanza finanziaria: il flusso annuo di spesa nei confronti degli enti regionali si è finora aggirato attorno al 10% della spesa effettiva annua. Tale risultanza deve tener conto che circa il 35% di quest'ultima riguarda la spesa sanitaria.

Dal controllo sugli enti regionali sono emersi aspetti problematici che attendono risposte. Quelli più significativi derivano dalla nuova perimetrazione del sistema regionale integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia, di cui al protocollo d'intesa tra la Regione e lo Stato del 25 febbraio 2019, che è venuto a comprendere, oltre alla Regione e agli enti locali,



anche i rispettivi enti strumentali e istituzioni. L'importanza di questa nuova perimetrazione sul ruolo della Regione è stata tratteggiata nel referto, coevo al presente, redatto con riferimento al ruolo della Regione nei confronti degli enti locali, che costituisce la prima parte del Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica regionale, al quale si rimanda.

Ai fini di questo referto non si può però sottacere che l'inclusione degli enti strumentali della Regione nel novero degli enti del sistema regionale integrato disciplinato dal protocollo d'intesa tra Stato e Regione del 25 febbraio 2019, recepito dal decreto legislativo 25 novembre 2019 n. 154 (recante le norme di attuazione statutaria in materia di coordinamento della finanza pubblica), impone di fare chiarezza sul significato di tale nozione, cui, a fini diversi l'uno dall'altro, fanno anche riferimento numerose altre disposizioni dell'ordinamento. Impone in particolare di verificare se e come la nuova e importante valenza (individuazione dei soggetti tenuti al regime di finanza pubblica disciplinato dal protocollo d'intesa del 25 febbraio 2019) della nozione di "ente strumentale" interferisca con il ruolo della Regione nei confronti degli enti regionali negli altri scenari in cui tale nozione è rilevante e in particolare con la nozione di "ente strumentale" valida ai fini dell'individuazione dei soggetti da assoggettare alla governance regionale.

A quest'ultimo proposito, l'esegesi delle varie problematiche, che sono emerse in attuazione delle logiche di analisi e di approfondimento sopra ricordate, ha individuato nella nozione di "ente strumentale della Regione" un denominatore che consente di intendere e correlare tra loro vari aspetti del rapporto che intercorre tra la Regione e gli enti regionali e di valutare il ruolo che al riguardo compete alla Regione. La nozione di ente strumentale della Regione è infatti presente in diversi contesti dell'ordinamento statale e regionale, di cui la Regione già tiene conto a diversi fini.

Siffatta nozione sconta però l'esistenza di un complessivo quadro normativo frutto di stratificazioni di discipline dettate a vari fini e non sempre tra loro coerenti. A questo riguardo, è stata infatti rilevata l'esistenza di un ampio campo di applicazione in cui essa assume rilevanza, il cui significato pare però esaurirsi nell'ambito dei singoli settori a cui si riferiscono le disposizioni che la prevedono.

Il primo e nuovo scenario in cui la nozione di ente strumentale della Regione assume rilevanza è comunque quello che riguarda la partecipazione dell'ente, in quanto

componente del sistema integrato regionale, “all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e alla solidarietà nazionale”, mantenendo il bilancio in equilibrio ai sensi degli articoli 97 e 119 della Costituzione e nel rispetto dei principi indicati nella sentenza della Corte costituzionale n. 247 dell’11 ottobre 2017.

Le fonti di un siffatto regime di finanza pubblica sono il protocollo d’ intesa Stato Regione del 25 febbraio 2019 e le norme di attuazione statutaria di cui al decreto legislativo 25 novembre 2019 n. 154 recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica”.

Al riguardo si osserva che la suddetta disciplina riguarda tutti gli enti strumentali, indipendentemente dalla circostanza che essi operino in regime di contabilità finanziaria o in regime di contabilità economico patrimoniale. L’art. 13 della legge 243/2012, di attuazione della legge costituzionale 1/2012 recante disposizioni sugli equilibri di bilancio delle amministrazioni pubbliche non territoriali, reca infatti disposizioni che concernono sia gli enti in regime di contabilità finanziaria sia gli enti che operano in regime di contabilità economico patrimoniale, stabilendo a quest’ultimo proposito che *“I bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale si considerano in equilibrio quando risultano conformi ai criteri stabiliti con legge dello Stato”*. Il confronto istruttorio con l’Amministrazione regionale ha però evidenziato che in attuazione di quanto stabilisce il terzo comma dell’art. 3 del protocollo d’intesa del 25 febbraio 2019, recepito dal d.lgs. 25 novembre 2019 n. 154 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica) secondo cui *“la Regione può prevedere che agli enti territoriali del sistema integrato che adottano la contabilità finanziaria si applichi la medesima disciplina prevista per l’equilibrio di bilancio degli enti territoriali”*, la Regione ha dato attuazione, da ultimo con l’art. 1, comma 8, della legge regionale 27 dicembre 2019 n. 23, alle disposizioni dell’art. 13 limitatamente agli enti regionali strumentali in regime di contabilità finanziaria.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Il comma 8 dell’art.1 della l.r. 23/2019 stabilisce: *“L’Ente tutela patrimonio ittico (ETPI), l’Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA), l’Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori (ARDISS), l’Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (ERPAC), l’Agenzia Lavoro & Sviluppo Impresa, l’ARLeF - Agenzie regional pe lenghe furlane/Agenzia regionale per la lingua friulana, l’Ente Parco naturale delle Prealpi Giulie e l’Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell’esercizio non negativo, informazione desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall’allegato 10 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)”*.

La fattispecie in esame risulta utile per mettere in luce le problematiche che rimangono sottese alla nozione di ente regionale strumentale, ai diversi effetti da essa derivanti e alla cui emersione e chiarimento l'odierno referto è anche finalizzato.

Al riguardo pare che ai fini dell'assoggettamento dell'ente strumentale al perseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica (equilibrio di bilancio) sia rilevante non il regime contabile dell'ente strumentale (contabilità finanziaria o contabilità economico patrimoniale) quanto piuttosto la sua inclusione o meno nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato tenuto dall'ISTAT, che perimetra gli enti (nel SEC 2010 appartenenti al settore S 13) i cui risultati economici rilevano ai fini del rispetto degli obblighi di livello nazionale assunti dall'Italia con l'Unione europea e a mezzo degli accordi internazionali.

Per tale motivo l'obiettivo che gli enti strumentali in regime di contabilità economico patrimoniale dovrebbero perseguire dovrebbe riguardare in primo luogo le grandezze finanziarie ed economiche che incidono sul suddetto conto economico consolidato di livello nazionale.

Al fine di cui ora si tratta (verifica dell'equilibrio come definito dal primo e dal secondo comma dell'art. 13 della legge 243/2012), una specifica attenzione regionale dovrebbe pertanto estendersi a tutti gli enti strumentali controllati inclusi nel predetto elenco ISTAT. Come risulta dall'allegato 2 al referto, dovrebbero pertanto essere coinvolti anche l'ARPA e l'Agenzia Promoturismo FVG (anche nella sua veste di capogruppo di enti), quale agenzia per il turismo, i quali peraltro sono già sottoposti alla vigilanza e al controllo regionale sulla base di specifiche disposizioni legislative regionali (rispettivamente art. 4 della l.r. 16/1998 e art.5, comma 2, della l.r.21/2016), nonché il Teatro stabile sloveno, che rientra tra gli enti strumentali controllati in virtù dei criteri di cui all'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, ma nei confronti del quale non risulta sussistano norme regionali che prevedono specifici controlli da parte della Regione. Salvo quanto si preciserà in prosieguo, il tema ora in esame dovrebbe interessare anche gli enti strumentali partecipati inclusi nell'elenco tenuto dall'ISTAT e cioè l'Ente regionale teatrale del Friuli Venezia Giulia, la Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste e l'Istituto regionale ville venete, che peraltro non risultano interessati da norme che attribuiscono alla Regione specifiche funzioni di controllo e di vigilanza.

Un secondo scenario normativo in cui la nozione di ente strumentale della Regione presenta una specifica, ampia rilevanza è quello che attiene al perimetro degli enti assoggettati alla governance regionale.

A tale fine pare assuma una preliminare rilevanza l'individuazione del significato da dare all'inclusione nel GAP degli enti strumentali che non consolidano il bilancio. La disamina condotta dalla Sezione ha rinvenuto la risposta a questo problema nella finalizzazione (dell'inclusione degli enti strumentali della Regione nel GAP) alla programmazione regionale, in conformità a quanto prevede l'allegato 4/1 di cui al principio contabile della contabilità finanziaria previsto dal d.lgs 118/2011. In altri termini l'inclusione nel GAP perimetra gli enti per i quali la Regione è tenuta a esercitare un'attività di governance, che in alcuni casi è più intensa, estendendosi al consolidamento del bilancio, mentre in alcuni casi è meno marcata, pur dovendo rimanere effettiva e concreta, a tutela dello specifico interesse pubblico che giustifica l'inclusione nel GAP degli enti che non consolidano il bilancio.

A questo proposito, il contraddittorio finale intercorso con l'Amministrazione ha consentito di chiarire<sup>33</sup> ciò che non risultava chiaramente esplicitato nelle delibere giuntali emanate nel corso degli anni e cioè quali fossero i contenuti della partecipazione che giustificavano l'inclusione nel GAP degli enti strumentali partecipati. La documentazione prodotta dall'Amministrazione (cfr. allegato 4 : Elenco degli enti strumentali partecipati e individuazione dei motivi che determinano la partecipazione della Regione) ha evidenziato che la partecipazione all'ente strumentale si fonda, nella maggioranza dei casi, sulla qualità di socio in capo alla Regione, sul potere di nomina di amministratori e su partecipazioni, anche di modesta entità, al fondo di dotazione o equivalente, peraltro in misure inferiori a quella necessaria per generare un rapporto di controllo, come meglio si ricava dalla tabella allegata sub 4 a questo referto (Elenco degli enti strumentali partecipati e individuazione dei motivi che giustificano la partecipazione della Regione). Si fonda cioè su elementi di collegamento tra Regione ed ente strumentale che paiono deboli e non tali da giustificare un coinvolgimento nella programmazione regionale analogo a quello che riguarda gli enti strumentali controllati.

---

<sup>33</sup> A mezzo della nota della Direzione centrale finanze della Regione 11.2.2020 n. 2055, acquisita al protocollo della Sezione in data 12.2.2020 n. 283.

Con riferimento agli enti strumentali partecipati permane pertanto 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.

Per contro, un'eventuale conferma della partecipazione all'ente strumentale richiederebbe, giusta quanto precisato sul significato dell'inclusione nel GAP di un ente estraneo al consolidamento del bilancio, che la Regione, ai fini della governance che le spetterebbe, in via previsionale enunciasse gli elementi di contatto tra le finalità e le attività dell'ente con gli obiettivi (settoriali) della sua programmazione, e che, a consuntivo, ne verificasse l'effettiva corrispondenza. Verrebbero in tal modo concretamente valorizzate e giustificate la natura di ente strumentale e le circostanze su cui si fonda la partecipazione regionale all'ente (nomina di amministratori, presenza di rappresentanti della Regione nell'organo di gestione, partecipazione al fondo di dotazione, mentre la mera qualità di socio non giustifica la natura strumentale dell'ente, giusta quanto precisato nelle delibere della Giunta regionale). Queste risultanze sono attualmente presenti nei documenti programmatori regionali (nota integrativa del DEFR) (e quindi già richiedono attenzione e attività da parte degli uffici competenti), ma solo in misura marginale e incompleta. Paiono pertanto di ridotta utilità e riguardano un contesto formale che presenta anche delle discrasie temporali, dipendenti dalle diverse tempistiche di elaborazione della programmazione rispetto a quelle di aggiornamento degli enti appartenenti al GAP.

La nozione di ente strumentale della Regione assume infine rilevanza in altri due contesti normativi di finanza pubblica e cioè ai fini della trasmissione dei dati contabili alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) e ai fini degli enti presi in considerazione dai conti pubblici territoriali (CPT).

Sotto il primo profilo l'art. 4, commi 6 e 7, del decreto legislativo 118/2011 specifica l'esistenza di un obbligo per "le regioni, gli enti locali ed i loro organismi ed enti strumentali" di trasmettere alla banca dati di cui all'art. 13 della l. 196 del 2009 le previsioni di bilancio e le risultanze del consuntivo aggregate secondo la struttura del piano dei conti.

Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016 ha disciplinato le modalità di accesso e di trasmissione dei dati e ha anch'esso suddiviso gli enti tenuti alla trasmissione tra quelli che operano in regime di contabilità finanziaria e quelli che adottano la contabilità economico patrimoniale. Rientrano nella prima categoria, tra gli altri, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, i loro organismi e gli enti strumentali in contabilità finanziaria. Tra gli enti in contabilità economico patrimoniale, risultano invece tenuti alla trasmissione dei dati, gli enti strumentali delle Regioni e degli enti locali che adottano tale contabilità e i loro organismi strumentali.

La nozione di ente strumentale è pertanto rilevante anche ai fini degli adempimenti BDAP. Una disamina della Sezione degli enti strumentali che risulta abbiano trasmesso nel 2018 la prevista documentazione alla BDAP ha evidenziato l'esistenza di situazioni disomogenee sia tra gli enti strumentali controllati sia tra quelli partecipati, come risulta dall'allegato 2 al presente referto (Elenco dei soggetti inclusi nel GAP 2017, 2018, 2019. Regime di finanza pubblica degli enti strumentali della Regione).

Sotto il secondo profilo, l'ente strumentale della Regione rileva ai fini dei Conti pubblici territoriali (CPT) che sono finalizzati a consentire ai vari livelli una programmazione finanziaria atta a misurare i risultati dell'intervento pubblico, a valutare gli effetti territoriali delle politiche e a operare eventuali interventi correttivi. La base soggettiva è costituita dal Settore Pubblico Allargato che include, soggetti che, a prescindere dalla loro natura giuridica, erogano servizi di pubblica utilità e nei cui confronti è riscontrabile un rilevante controllo diretto o indiretto, da parte di un Ente Pubblico (agli odierni fini la Regione).<sup>34</sup> La gestione regionale dei CPT avviene a opera del "Nucleo regionale del Friuli Venezia Giulia", costituito con decreto del Presidente della Regione n. 029/PRES del 26 gennaio 2009, la cui composizione è stata aggiornata con decreto del Presidente della Regione n. 0259/PRES del 12 dicembre 2012. Come precisa lo specifico documento presente nel sito web della Regione il nucleo regionale " *ha il compito di raccogliere, analizzare e riclassificare i dati di bilancio dei flussi finanziari della Regione e degli enti dipendenti o strumentali (Istituti, aziende ed agenzie regionali, Consorzi di bonifica, Consorzi fitosanitari, Enti regionali per il diritto e le opportunità allo*

---

<sup>34</sup> Gli enti rilevanti ai fini dei CPT sono individuati sulla base di un criterio sostanziale che valorizza tutti quegli organismi che, a diverso titolo, operano per il perseguimento dell'interesse pubblico. L'universo di riferimento del progetto CPT è, pertanto, costituito da un articolato gruppo di soggetti, non necessariamente aventi natura giuridica pubblica, che concorrono o a definire le politiche pubbliche (enti di governo) o ad attuarle attraverso la gestione e la produzione di servizi pubblici.

*studio universitario, Società partecipate dalla Regione) e trasmettere tali dati, validati, al Nucleo centrale". Con riferimento ai CPT, l'esito della disamina operata dalla Sezione richiederebbe di verificare la coerenza delle risultanze secondo le quali alcuni enti strumentali (partecipati) della Regione sono rilevanti ai fini CPT e altri no, come si ricava dall'allegato 2 a questo referto.*

In conclusione, la disamina condotta dalla Sezione ha individuato i diversi contesti normativi e le diverse finalità per le quali assume rilevanza la nozione di ente strumentale della Regione.

In questo diversificato scenario normativo, la correlazione che sussiste tra l'attività di coordinamento della finanza pubblica, intestata alla Regione dal protocollo d'intesa con lo Stato del 25 febbraio 2019 e dalle corrispondenti norme di attuazione statutaria e l'attività di governance degli enti regionali, che le compete ai sensi della normativa posta dal d.lgs. vo 118/2011, richiede che sussista un'uniformità concettuale nell'individuazione degli enti strumentali che rilevano nei due suddetti scenari.

Tale uniformità può peraltro ricevere talune specificazioni applicative in relazione alle finalizzazioni e alla natura dello scenario nel quale la nozione di ente strumentale dispiega i suoi effetti. In questo senso, ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, un temperamento dell'assolutezza della nozione stessa è determinato dalle risultanze dell'elenco delle amministrazioni pubbliche tenuto dall'ISTAT, nel senso che sono rilevanti solo gli enti strumentali inclusi nell'elenco e perciò appartenenti al settore S 13 del SEC 2010. Come sopra accennato, un diverso ordine di problemi si pone con riferimento al tema della governance esercitabile da parte della Regione a fronte dell'eterogeneità degli enti che sono definiti come enti strumentali (controllati e partecipati), i quali obiettivamente presentano indici di regionalità molto differenziati, che richiederebbero differenziate modalità e intensità di governance. In questi casi la soluzione pare che debba consistere non in una differenziazione delle conseguenze associabili alla nozione di ente strumentale a seconda dello scenario per il quale essa è rilevante, ma nell'attenta valutazione dei criteri per i quali l'ente assume la qualifica di ente strumentale della Regione. Questa valutazione dovrebbe cioè interessare l'intero novero degli enti strumentali della Regione, per il quale dovrebbe quindi valere quanto dianzi affermato per gli enti strumentali partecipati circa la necessità di una valutazione di opportunità circa il mantenimento della partecipazione, che dovrebbe

essere eseguita con riferimento alla correlazione che esiste con le finalità istituzionali della Regione e con l'interesse pubblico che giustifica la sua partecipazione all'ente, in analogia al percorso valutativo che la legge prevede ai fini del mantenimento della partecipazione regionale a organismi di natura societaria.

Conclusivamente, la nuova e importante rilevanza che la nozione di ente strumentale della Regione ha assunto ai vari fini di finanza pubblica richiede che la Regione assuma atti e comportamenti effettivamente utili, funzionali alle sue esigenze e coerenti con il significato unitario che dovrebbe essere attribuito alla nozione in tutti i vari scenari nei quali essa dispiega effetti.



Allegati al referto:

*Allegato 1: Evoluzione degli enti regionali nel periodo 2014 -2018.*

*Allegato 2: Soggetti inclusi nel GAP 2017 2018 2019. Regime di finanza pubblica degli enti strumentali della Regione.*

*Allegato 3: Individuazione degli “indici di regionalità” per associazioni, fondazioni e altri enti.*

*Allegato 4: Elenco degli enti strumentali partecipati e individuazione dei motivi che determinano la partecipazione della Regione.*

Il monitoraggio sull'evoluzione degli enti regionali è stato condotto dalla dott.ssa Annamaria Mirti che ha anche curato l'attività istruttoria.

Hanno collaborato all'istruttoria la dott.ssa Lorena Dri e la sig.ra Lucia Zacchigna.

## Sommario

PARTE II.....	1
Soggetti, forme e relazioni organizzative della Regione Friuli Venezia Giulia nell'ottica della finanza pubblica .....	2
1. Sintesi e conclusioni del referto.....	3
2. Introduzione .....	21
2.1. Quadro normativo di riferimento, oggetto e finalità del controllo. ....	21
3. Le modalità di esercizio delle funzioni e attività regionali.....	28
3.1. Le relazioni organizzative della Regione.....	28
3.2. Le funzioni e attività regionali svolte direttamente dall'Ente Regione. Le ambivalenze della funzione regionale. ....	34
3.3. L'internalizzazione delle funzioni provinciali.....	37
3.4. Le funzioni e attività regionali svolte a mezzo degli enti regionali intesi in senso lato. Il significato letterale della "regionalità" riferita agli enti.....	51
3.5. Le funzioni e attività regionali delegate a terzi. ....	56
4. Aspetti finanziari dell'esercizio delle funzioni regionali. ....	60
4.1. L'apparato regionale. La consistenza del personale regionale. Dinamiche evolutive nel periodo 2015-2018.....	60
4.2. L'apparato regionale. Dinamiche evolutive della spesa per il personale nel periodo 2014-2018.....	63
4.3. L'apparato regionale. La consistenza e la spesa per il personale degli enti regionali strumentali.....	64
4.4. L'apparato regionale. Riepilogo complessivo alla data del 31.12.2017. ....	69
4.5. La dimensione finanziaria dell'attività regionale. Rinvio.....	69
4.6. La dimensione finanziaria dell'attività regionale svolta a mezzo degli enti regionali. ....	70
4.7. L'individuazione degli enti delegatari di funzioni regionali e la dimensione finanziaria dell'attività regionale svolta per il loro tramite. ....	74
5. Il sistema degli enti regionali. Profili contabili e di finanza pubblica. ....	84

5.1.	Rilevanza del Gruppo dell'Amministrazione Pubblica (GAP) regionale.....	84
5.2.	Ricognizione del regime di finanza pubblica che riguarda gli enti regionali. ....	92
5.3.	Gli obiettivi di finanza pubblica assegnati agli enti regionali. ....	92
5.4.	Causa ed effetti dell'iscrizione di un ente regionale nell'elenco delle Pubbliche Amministrazioni tenuto dall'ISTAT .....	96
5.5.	Gli adempimenti afferenti la Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP).....	100
6.	Il ruolo della Regione nei rapporti con gli enti regionali. ....	105
6.1.	Considerazioni introduttive. Cenni sulle criticità che attengono alla estraneità degli enti del servizio sanitario regionale sia al GAP sia al rapporto con la Regione in conformità a quanto prevede il titolo secondo del D.lgs. 118/2011.....	105
6.2.	Il percorso dell'Amministrazione regionale nella costituzione del GAP. Gli enti regionali nel periodo 2014- 2018. L'iter di individuazione degli enti strumentali ai sensi dell'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011.....	106
6.2.1.	La situazione originaria presa in considerazione dal referto: gli enti regionali al 30 settembre 2014....	109
6.2.2.	Gli enti regionali al 29 ottobre 2014. La prima individuazione degli enti strumentali. ....	114
6.2.3.	Gli enti regionali al 31.12.2016. Individuazione e approvazione degli atti programmatori per una gestione secondo le regole dell'armonizzazione contabile. ....	116
6.2.4.	Gli enti regionali alla data del 28.2.2018. Individuazione del Gruppo delle pubbliche amministrazioni regionali (GAP). ....	119
6.2.5.	Gli enti regionali al 5.4.2019. L'individuazione dell'area di consolidamento per il bilancio 2018.....	121
6.3.	Gli enti regionali nel documento di economia e finanza regionale (DEFR). ....	126
6.4.	Conclusioni: una lettura del ruolo della Regione basata sulla centralità della nozione di “ente strumentale della Regione”.....	127
	Allegato 1: Evoluzione degli enti regionali nel periodo 2014 -2018.....	137
	Allegato 2: Soggetti inclusi nel GAP 2017 2018 2019. Regime di finanza pubblica degli enti strumentali della Regione. ....	137
	Allegato 3: Individuazione degli “indici di regionalità” per associazioni, fondazioni e altri enti.....	137
	Allegato 4: Elenco degli enti strumentali partecipati e individuazione dei motivi che determinano la partecipazione della Regione.....	137

Sommario .....138

--



**Allegato 1 Evoluzione degli enti regionali nel periodo 2014-2018**

Situazione enti della Regione al 30.9.2014	
Enti regionali (DGR n. 1612/2013 e succ. mod.)	Natura giuridica
Agenzia regionale per lo sviluppo rurale - ERSA	ER
Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori - ARDISS (ex ERDISU di UD e di TS)	ER
Ente Tutela Pesca del Friuli Venezia Giulia	ER
Altri enti regionali	Natura giuridica
Agenzia per lo sviluppo del Turismo Friuli Venezia Giulia - Turismo FVG	AER
Agenzia regionale per la lingua friulana - ARLeF	AER
Agenzia regionale Promotur (ex Promotur spa)	AER
ARPA - Agenzia regionale per la protezione ambientale del Friuli Venezia Giulia	AER
Azienda speciale Villa Manin	AZS
Ente Parco naturale regionale delle Dolomiti friulane	AER
Ente Parco naturale regionale delle Prealpi Giulie	AER
Istituto regionale per il patrimonio culturale del Friuli Venezia Giulia - IPAC	AER

Aziende	Natura giuridica
ATER - Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Alto Friuli	AZ
ATER - Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Gorizia	AZ
ATER - Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pordenone	AZ
ATER - Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Trieste	AZ
ATER - Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Udine	AZ

Società in house (Regione FVG - Relazione politico programmatica 2014-2016)	Natura giuridica
Agenzia Regionale per l'edilizia sostenibile s.r.l. - ARES - IN LIQUIDAZIONE	SH
Friuli Venezia Giulia Strade s.p.a.	SH
Gestione Immobili Friuli Venezia Giulia s.p.a. in liquidazione	SH
INSIEL - Informatica per il Sistema degli Enti Locali s.p.a	SH
Società ferrovie Udine - Cividale s.r.l.	SH
Società partecipate - partecip. dirette (Regione FVG - Relazione politico programmatica 2014-2016)	Natura giuridica
Aeroporto Friuli Venezia Giulia s.p.a.	S
Agenzia per lo sviluppo economico della montagna - Agemont s.p.a.	S
Elettra-Sincrotrone - Trieste soc. consortile per azioni	S
Finanziaria MC s.p.a.	S
Finanziaria regionale FVG - FRIULLA s.p.a.	S
Lignano Sabbadoro Gestioni s.c.p.a.	S
Polo tecnologico di Pordenone soc. consortile per azioni	S

Situazione enti della Regione al 31.12.2016	
Enti strumentali (DGR n. 2375 e n. 2376 del 9.12.2016)	Natura giuridica
Agenzia regionale per lo sviluppo rurale - ERSA	ER
Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori - ARDISS	ER
Agenzia regionale per la lingua friulanae - ARLeF	AER
ARPA - Agenzia regionale per la protezione ambientale del Friuli Venezia Giulia	AER
ATER - Azienda territoriale dell'Alto Friuli	AZ
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Gorizia	AZ
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Pordenone	AZ
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Trieste	AZ
ATER - Azienda territoriale di Udine	AZ
Consorzio Innova FVG	C
Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane	AER
Ente Parco naturale delle Prealpi Giulie	AER
Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Friuli Venezia Giulia - ERPAC	ER
Ente tutela pesca del Friuli Venezia Giulia	ER
Informest - Centro di Servizi e documentazione per la Cooperazione economica Internazionale	AS
Promoturismo FVG	AER

Società in house (DGR n. 2142 del 14.11.2016 - Nota di aggiornamento al DEFR 2017)	Natura giuridica
Friuli Venezia Giulia Strade s.p.a.	SH
INSIEL - Informatica per il sistema degli enti locali s.p.a.	SH
Società Ferrovie Udine-Cividale s. ar.l.	SH
Società partecipate - partecip. dirette (DGR n. 2142 del 14.11.2016 - Nota di aggiornamento al DEFR 2017)	Natura giuridica
Aeroporto Friuli Venezia Giulia s.p.a.	S a socio unico
Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia	S
Elettra - Sincrotrone Trieste Società consortile per azioni	S
Finanziaria regionale Friuli Venezia Giulia Società per Azioni - Friulia s.p.a.	S
Polo tecnologico di Pordenone - Società consortile per Azioni	S

Situazione enti della Regione al 28.2.2018	
Enti strumentali (DGR n. 232 e n. 233 del 9.2.2018)	Natura giuridica
Agenzia regionale per lo sviluppo rurale - ERSA	ER
Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori - ARDISS	ER
Agenzia regionale per la lingua friulanae - ARLeF	AER
ARPA - Agenzia regionale per la protezione ambientale del Friuli Venezia Giulia	AER
Associazione Ente Friuli nel mondo	AS
Associazione internazionale dell'Operetta FVG	AS
Associazione MITTELFEST	AS
Associazione teatro Pordenone	AS
ATER - Azienda territoriale dell'Alto Friuli	AZ
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Gorizia	AZ
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Pordenone	AZ
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Trieste	AZ
ATER - Azienda territoriale di Udine	AZ
Centro Studi Pier Paolo Pasolini	AS
Consorzio Innova FVG	C
Consorzio per la Scuola Mosaicisti del Friuli	C
Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane	AER
Ente Parco naturale delle Prealpi Giulie	AER
Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Friuli Venezia Giulia - ERPAC	ER
Ente Regionale Teatrale del Friuli Venezia Giulia	AS
Ente Tutela Patrimonio Ittico del Friuli Venezia Giulia	ER
Ente Zona industriale di Trieste in liquidazione	A
Fondazione Aquileia	F
Fondazione "Dolomiti-Dolomiten-Dolomites-Dolomiti" Unesco	F
Fondazione Scuola Merletti di Gorizia	F
Fondazione Teatro nuovo Giovanni da Udine	F
Informest - Centro di Servizi e documentazione per la Cooperazione economica Internazionale	AS
Promoturismo FVG	AER
Teatro Stabile del Friuli Venezia Giulia "Il Rossetti"	AS
Teatro Stabile Sloveno - Slovensko Stalno Gledalisce	AS
Università Popolare di Trieste	I
Società partecipate e controllate (DGR n. 2567 del 22.12.2017)	Natura giuridica
Aeroporto Friuli Venezia Giulia s.p.a.	S a socio unico
Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale del coltello - ASD1 S.cons.r.l. in liquidazione	S
Agenzia per lo sviluppo economico della montagna - AGEMONT s.p.a. in liquidazione	S a socio unico
Collio Service s.r.l. in liquidazione	S
Elettra - Sincrotrone Trieste Società consortile per azioni	S
Fiera di Trieste s.p.a. in liquidazione	S
Friuli Venezia Giulia Strade s.p.a.	SH
Gruppo FRIULLA: Finanziaria regionale Friuli Venezia Giulia - Società per Azioni - Friulia s.p.a., FINEST s.p.a., BIC incubatori FVG s.r.l., Autovie venete s.p.a., Interporto di Cervignano del Friuli s.p.a., Società Alpe Adria s.p.a., Interporto di Trieste s.p.a.	S
INSIEL - Informatica per il sistema degli enti locali s.p.a.	SH
Interporto Centro Ingresso di Pordenone S.c.p.a.	S
Open Leader s.cons.r.l.	S
Polo tecnologico di Pordenone - Società consortile per Azioni	S
Società Ferrovie Udine-Cividale s. ar.L	SH
Società per azioni Autovie Venete S.A.A.V.	S

Trieste Coffee Cluster s.r.l. in liquidazione	S
Ufficio di controllo impianti termici - UCIT s.r.l. (a partire dall'1°/1.2017)	S

Enti sanitari	Natura giuridica
Azienda Ospedaliera "S. Maria degli Angeli" di Pordenone	ES
Azienda Ospedaliera Universitaria "Ospedali Riuniti" di Trieste	ES
Azienda Ospedaliera Universitaria "Santa Maria della Misericordia" di Udine	ES
Azienda servizi sanitari n. 1 Triestina	ES
Azienda servizi sanitari n. 2 Isontina	ES
Azienda servizi sanitari n. 3 Alto Friuli	ES
Azienda servizi sanitari n. 4 Medio Friuli	ES
Azienda servizi sanitari n. 5 Bassa Friulana	ES
Azienda servizi sanitari n. 6 Friuli occidentale	ES
Centro di riferimento oncologico di Aviano - IRCCS	ES
Istituto "Burlo Garofolo" di Trieste - IRCCS	ES

Aziende per i servizi alla persona ASP	Natura giuridica
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Arcobaleno" di Cordenons	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Ardito Desio" di Palmanova	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Casa degli operai vecchi e inabili al lavoro" - Matteo Brunetti di Paluzza	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP Casa di riposo "Giuseppe Sirch" di San Pietro al Natissone	ASP
Azienda pubblica servizi alle persone - ASP "Casa Lucia" di Pasiano di Pordenone	ASP
Azienda pubblica servizi alle persone - ASP "Casa per anziani" Cividale del Friuli	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Casa per anziani Umberto I" di Pordenone	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP Cavasso Nuovo - Fanna	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Daniele Moro" di Codroipo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Daniele Moro" di Morsano al Tagliamento	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Fondazione Emilia Muner De Giudici"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "G. Chiabà" di San Giorgio di Nogaro	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Istituto Rittmeyer per ciechi" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "ITIS" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "La Quiete" di Udine	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Opera Pia Coianiz" di Tarcento	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Pio Istituto Elemosiniere-Alberton del Colle"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Pro Senectute" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "San Luigi Scrosoppi" di Tolmezzo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Solidarietà Mons. D. Cadore"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP di Spilimbergo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Umberto I" di Latisana	ASP

Consorzi	Natura giuridica
Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato centrale Friuli	C
Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato dell'ATO "Occidentale"	C
Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato Orientale "Goriziano"	Conv
Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato Orientale "Triestino"	Conv
Consulta d'ambito interregionale del Lemene	C
Autorità di bacino FVG - Palmanova	C soppressa
Consorzio Acquedotto del Cornappo	C

Enti sanitari	Natura giuridica
Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste (ex Azienda servizi sanitari n. 1 Triestina)	ES
Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 Bassa Friulana-Isontina	ES
Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 3 " Alto Friuli-Collinare-Medio Friuli "	ES
Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine	ES
Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 Friuli occidentale	ES
Centro di riferimento oncologico di Aviano - IRCCS	ES
Ente per la gestione accentrata servizi condivisi - EGAS	ES
Istituto "Burlo Garofolo" di Trieste - IRCCS	ES

Aziende per i servizi alla persona ASP	Natura giuridica
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Arcobaleno" di Cordenons	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Ardito Desio" di Palmanova	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Casa degli operai vecchi e inabili al lavoro" - Matteo Brunetti di Paluzza	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP Casa di riposo "Giuseppe Sirch" di San Pietro al Natissone	ASP
Azienda pubblica servizi alle persone - ASP "Casa Lucia" di Pasiano di Pordenone	ASP
Azienda pubblica servizi alle persone - ASP "Casa per anziani" Cividale del Friuli	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Casa per anziani Umberto I" di Pordenone	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP Cavasso Nuovo - Fanna	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Daniele Moro" di Codroipo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Daniele Moro" di Morsano al Tagliamento	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Fondazione Emilia Muner De Giudici"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "G. Chiabà" di San Giorgio di Nogaro	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Istituto Rittmeyer per ciechi" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "ITIS" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "La Quiete" di Udine	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Opera Pia Coianiz" di Tarcento	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Pio Istituto Elemosiniere-Alberton del Colle"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Pro Senectute" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "San Luigi Scrosoppi" di Tolmezzo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Solidarietà Mons. D. Cadore"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP di Spilimbergo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Umberto I" di Latisana	ASP

Consorzi	Natura giuridica
Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato centrale Friuli (CATO centrale)	C
Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato dell'ATO "Occidentale"	C
Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato Orientale "Goriziano"	C
Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato Orientale "Triestino"	C
Consulta d'ambito interregionale del Lemene	C
Consorzio Comunità collinare del Friuli	C
Consorzio Culturale del Monfalconese	C

Enti sanitari	Natura giuridica
Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste (ex Azienda servizi sanitari n. 1 Triestina)	ES
Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 Bassa Friulana-Isontina	ES
Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 3 " Alto Friuli-Collinare-Medio Friuli "	ES
Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine	ES
Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 Friuli occidentale	ES
Centro di riferimento oncologico di Aviano - IRCCS	ES
Ente per la gestione accentrata servizi condivisi - EGAS	ES
Istituto "Burlo Garofolo" di Trieste - IRCCS	ES

Aziende per i servizi alla persona ASP	Natura giuridica
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Arcobaleno" di Cordenons	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Ardito Desio" di Palmanova	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Casa degli operai vecchi e inabili al lavoro" - Matteo Brunetti di Paluzza	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP Casa di riposo "Giuseppe Sirch" di San Pietro al Natissone	ASP
Azienda pubblica servizi alle persone - ASP "Casa Lucia" di Pasiano di Pordenone	ASP
Azienda pubblica servizi alle persone - ASP "Casa per anziani" Cividale del Friuli	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Casa per anziani Umberto I" di Pordenone	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP Cavasso Nuovo - Fanna	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Daniele Moro" di Codroipo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Daniele Moro" di Morsano al Tagliamento	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Fondazione Emilia Muner De Giudici"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "G. Chiabà" di San Giorgio di Nogaro	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Istituto Rittmeyer per ciechi" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "ITIS" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "La Quiete" di Udine	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Opera Pia Coianiz" di Tarcento	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Pio Istituto Elemosiniere-Alberton del Colle"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Pro Senectute" di Trieste	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "San Luigi Scrosoppi" di Tolmezzo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Solidarietà Mons. D. Cadore"	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP di Spilimbergo	ASP
Azienda pubblica servizi alla persona - ASP "Umberto I" di Latisana	ASP

Consorzi	Natura giuridica
Autorità unica per i servizi idrici e rifiuti - AUSIR (Agenzia istituita dal 1°/1.2017 che subentra alle consulte d'ambito)	AG
Consulta d'ambito interregionale del Lemene	C
Consorzio Comunità collinare del Friuli	C
Consorzio Culturale del Monfalconese	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Livenza	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Piave dell'Alta Val Cellina	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Tagliamento	C

Consorzio Acquedotto Valle del But	C
Consorzio Comunità collinare del Friuli	C
Consorzio Culturale del Monfalconese	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Livenza	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Piave dell'Alta Val Cellina	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Tagliamento	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano della Drava	C
Consorzio di bonifica Bassa Friulana	C
Consorzio di bonifica Cellina Meduna	C
Consorzio di bonifica Ledra Tagliamento	C
Consorzio di bonifica Pianura Isontina	C
Consorzio Dolce Nord Est	C
Consorzio INNOVA FVG (ex Agemont Centro Innovazione Tecnologica)	C
Consorzio Isontino per i Servizi Integrati (CISI)	C
Consorzio per il nucleo di industrializzazione della provincia di Pordenone (NIP)	C
Consorzio per l'assistenza medico psico-pedagogica (CAMPP)	C
Consorzio per la Scuola Mosaicisti del Friuli	C
Consorzio per la zona di sviluppo industriale Ponte Rosso	C
Consorzio per lo sviluppo del Polo Universitario di Gorizia (Consunigo)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale del comune di Monfalcone (CSIM)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale della zona Aussa -Corno	C
Consorzio per lo sviluppo industriale di Tolmezzo (CO.S.IN.T.)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale e artigianale di Gorizia	C
Consorzio per lo sviluppo industriale economico e sociale dello Spilimberghese	C
Consorzio per lo sviluppo industriale ed economico della zona pedemontana Alto Friuli (CIPAF)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale Friuli Centrale	C
Consorzio Universitario del Friuli	C

Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Livenza	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Piave dell'Alta Val Cellina	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Tagliamento	C
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano della Drava	C
Consorzio di bonifica Cellina Meduna	C
Consorzio di bonifica Pianura Friulana (ex Cons. Bassa Friul. e Ledra)	C
Consorzio di bonifica Pianura Isontina	C
Consorzio Dolce Nord Est	C
Consorzio Isontino per i Servizi Integrati (CISI)	C
Consorzio per il nucleo di industrializzazione della provincia di Pordenone (NIP)	C
Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste (Area Science Park)	C
Consorzio per l'assistenza medico psico-pedagogica (CAMPP)	C
Consorzio per la Scuola Mosaicisti del Friuli	C
Consorzio per la zona di sviluppo industriale Ponte Rosso	C
Consorzio per lo sviluppo del Polo Universitario di Gorizia (Consunigo)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale del comune di Monfalcone (CSIM)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale della zona Aussa -Corno in liquidazione	C
Consorzio di sviluppo economico locale - COSILT ex Cons.per lo sviluppo industriale di Tolmezzo (CO.S.IN.T.)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale e artigianale di Gorizia	C
Consorzio per lo sviluppo industriale economico e sociale dello Spilimberghese	C
Consorzio per lo sviluppo industriale ed economico della zona pedemontana Alto Friuli (CIPAF)	C
Consorzio di sviluppo economico del Friuli (ex cons. svil. Ind. Friuli centr. e Aussa Corno)	C

Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano della Drava	C
Consorzio di bonifica Cellina Meduna	C
Consorzio di bonifica Pianura Friulana (ex Cons. Bassa Friul. e Ledra)	C
Consorzio di bonifica Pianura Isontina	C
Consorzio Dolce Nord Est	C
Consorzio Isontino per i Servizi Integrati (CISI)	C
Consorzio per il nucleo di industrializzazione della provincia di Pordenone (NIP)	C
Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste (Area Science Park)	C
Consorzio per l'assistenza medico psico-pedagogica (CAMPP)	C
Consorzio per la zona di sviluppo industriale Ponte Rosso	C
Consorzio per lo sviluppo del Polo Universitario di Gorizia (Consunigo)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale del comune di Monfalcone (CSIM)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale della zona Aussa -Corno in liquidazione	C
Consorzio di sviluppo economico locale - COSILT ex Cons.per lo sviluppo industriale di Tolmezzo (CO.S.IN.T.)	C
Consorzio per lo sviluppo industriale e artigianale di Gorizia	C
Consorzio per lo sviluppo industriale economico e sociale dello Spilimberghese	C
Consorzio per lo sviluppo industriale ed economico della zona pedemontana Alto Friuli (CIPAF)	C
Consorzio di sviluppo economico del Friuli (ex cons. svil. Ind. Friuli centr. e Aussa Corno)	C

Associazioni	Natura giuridica
Aspen Institute Italia	AS
Associazione Consorzi di bonifica del FVG	AS
Associazione internazionale dell'operetta FVG	AS
Associazione interregionale neve e valanghe - AINEVA	AS
Associazione Italia - Austria - Sezione FVG	AS
Associazione nazionale attività regionali forestali - ANARF	AS
Associazione per il MITTELFEST	AS
Associazione Teatro Pordenone	AS
Centro interregionale di studi e documentazione - CINSEDO	AS
Centro interregionale sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS)	AS
Centro studi Pier Paolo Pasolini	AS
Ente regionale Teatrale del Friuli Venezia Giulia (ERT)	AS
Federazione italiana per l'uso razionale dell'energia - FIRE	AS
Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale (ITACA)	AS
INFORMEST - Centro di Servizi e Documentazione per la Cooperazione Economica Internazionale	AS
Società italiana di studi elettorali - SISE	AS
Teatro stabile del FVG	AS
Teatro stabile sloveno	AS
Tecnostuttura delle Regioni per il FSE	AS
Unione regionale delle Camere di commercio (Unioncamere FVG)	AS

Enti di diritto privato in controllo pubblico (sito web e amm.ne trasparente Regione)	Natura giuridica
Associazione internazionale dell'operetta FVG	AS
Associazione per il MITTELFEST	AS
Associazione Teatro Pordenone	AS
Centro studi Pier Paolo Pasolini	AS
Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico o.n.l.u.s.	A
Comitato candidatura Città di Venezia capitale europea della cultura 2019	A
Ente regionale Teatrale del Friuli Venezia Giulia (ERT)	AS
Fondazione Aquileia	F
Fondazione Dolomiti UNESCO	F
Fondazione Hospice - RSA Morpurgo Hofmann - Azienda sanitaria Medio Friuli	F
Fondazione Museo Carnico delle arti popolari "Michele Gortani"	F
Fondazione Palazzo Coronini Cronberg	F
Fondazione per lo studio delle malattie del fegato ONLUS	F
Fondazione scuola merletti (ex Scuola Corsi Merletti)	F
Fondazione Teatro lirico Giuseppe Verdi	F
Fondazione Teatro nuovo Giovanni da Udine	F
Fondazione Villa Russiz	F
Teatro stabile del FVG	AS
Teatro stabile sloveno	AS
Università popolare di Trieste	A

Altri enti controllati	Natura giuridica
Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico o.n.l.u.s.	A
Fondazione Hospice - RSA Morpurgo Hofmann - Azienda sanitaria Medio Friuli	F
Fondazione Museo Carnico delle arti popolari "Michele Gortani"	F
Fondazione Palazzo Coronini Cronberg	F
Fondazione per lo studio delle malattie del fegato ONLUS	F
Fondazione Teatro lirico Giuseppe Verdi	F
Fondazione Villa Russiz	F

Fondazioni	Natura giuridica
Fondazione Aquileia	F
Fondazione Bazzi (Parco di S. Floriano ex ERSA)	F
Fondazione Palazzo Coronini Cronberg	F
Fondazione Dolomiti UNESCO	F
Fondazione Internazionale Trieste per il Progresso e la Libertà delle Scienze	F
Fondazione per lo studio delle malattie del fegato ONLUS	F
Fondazione Nord Est	F
Fondazione scuola merletti (ex Scuola Corsi Merletti)	F
Fondazione Teatro lirico Giuseppe Verdi	F
Fondazione Teatro nuovo Giovanni da Udine	F
Museo Carnico delle arti popolari "Michele Gortani"	F
Rino Snaidero Scientific Foundation	F
Scuola di formazione della funzione pubblica regionale	F
	F
Altri enti	Natura giuridica
Accademia Internazionale per la formazione dei Professionisti della Salute (SANICADEMIA)	A
Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico o.n.l.u.s.	A
Comitato candidatura Città di Venezia capitale europea della cultura 2019	A
Ente zona industriale di Trieste (EZIT)	A
International Research Society Interpraevent (Austria)	A
Istituto nazionale oceanografia e geofisica sperimentale (OGS)	A
Istituto regionale per le Ville Venete	A
Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie - IZSVe	A
Scuola internazionale superiore di studi avanzati di Trieste (SISSA)	A
Società italiana di statistica	A
Università degli studi di Trieste	A
Università degli studi di Udine	A
Università popolare di Trieste	A

Altre associazioni e fondazioni	Natura giuridica
Aspen Institute Italia	AS
Associazione interregionale neve e valanghe - AINEVA	AS
Associazione Consorzi di bonifica del FVG	AS
Associazione Italia - Austria - Sezione FVG	AS
Associazione nazionale attività regionali forestali - ANARF	AS
Centro interregionale di studi e documentazione - CINSEDO	AS
Centro interregionale sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS)	AS
Federazione italiana per l'uso razionale dell'energia - FIRE	AS
Unione regionale delle Camere di commercio (Unioncamere FVG)	AS
Fondazione Nord Est	F
Fondazione Internazionale Trieste per il Progresso e la Libertà delle Scienze	F
Rino Snaidero Scientific Foundation	F

Altri enti	Natura giuridica
Ente Zona Industriale di Trieste in liquidazione	A
Istituto nazionale oceanografia e geofisica sperimentale (OGS)	A
Istituto regionale per le Ville Venete	A
Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie - IZSVe	A
Scuola internazionale superiore di studi avanzati di Trieste (SISSA)	A
Società italiana di statistica	A
Università degli studi di Trieste	A
Università degli studi di Udine	A

Altre associazioni e fondazioni	Natura giuridica
Aspen Institute Italia	AS
Associazione interregionale neve e valanghe - AINEVA	AS
Associazione Consorzi di bonifica del FVG	AS
Associazione Italia - Austria - Sezione FVG	AS
Associazione nazionale attività regionali forestali - ANARF	AS
Centro interregionale di studi e documentazione - CINSEDO	AS
Centro interregionale sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS)	AS
Federazione italiana per l'uso razionale dell'energia - FIRE	AS
Unione regionale delle Camere di commercio (Unioncamere FVG)	AS
Fondazione Nord Est	F
Fondazione Internazionale Trieste per il Progresso e la Libertà delle Scienze	F
Rino Snaidero Scientific Foundation	F

Altri enti	Natura giuridica
Ente Zona Industriale di Trieste in liquidazione	A
Istituto nazionale oceanografia e geofisica sperimentale (OGS)	A
Istituto regionale per le Ville Venete	A
Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie - IZSVe	A
Scuola internazionale superiore di studi avanzati di Trieste (SISSA)	A
Società italiana di statistica	A
Università degli studi di Trieste	A
Università degli studi di Udine	A

Legenda: Natura giuridica dell'Ente	
Sigla	Descrizione
ER	Enti regionali
AER	Altri enti regionali
F	Fondazioni
AS	Associazioni
AG	Agenzie
AZ	Aziende
AZS	Aziende speciali
ES	Enti sanitari
ASP	Aziende per i servizi alla persona
S	Società
SH	Società in house
C	Consorzi
A	Altro
I	Istituzione (con personalità giuridica)



Allegato 2 ELENCO DEI SOGGETTI INCLUSI NEL GAP 2017, 2018, 2019

REGIME DI FINANZA PUBBLICA DEGLI ENTI REGIONALI STRUMENTALI	Definizione normativa	Natura giuridica	Ente strumentale	GAP 2017	GAP 2018	GAP 2019	Bilancio consolidato 2017	Bilancio consolidato 2018	Contabilità finanziaria	Contabilità econ. patrim.	Controllato	Vigilato	CCRL comparto unico regionale	Incluso elenco ISTAT	BDAP	CPT	Delegatario funzioni
<b>Enti strumentali controllati (delibera GR 5 dicembre 2019 n. 2117)</b>																	
Agenzia lavoro e sviluppo impresa	Ente funzionale della Regione	ER	X			X			X		X	X	X	X			
Agenzia regionale per lo sviluppo rurale - ERSR	Ente funzionale della Regione	ER	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	
Agenzia regionale per il diritto agli studi superiori - ARDISS	Ente funzionale della Regione	ER	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	
Agenzia regionale per la lingua friulane - ARLeF	Organismo pubblico	AER	X	X	X	X		X	X		X		X		X	X	
ARPA - Agenzia regionale per la protezione ambientale del Friuli Venezia Giulia	Ente di diritto pubblico	AER	X	X	X	X		X		X	X	X		X	X	X	X
ATER - Azienda territoriale dell'Alto Friuli	Ente pubblico economico	AZ	X	X	X	X		X		X	x	X			X	X	
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Gorizia	Ente pubblico economico	AZ	X	X	X	X		X		X	x	X			X	X	
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Pordenone	Ente pubblico economico	AZ	X	X	X	X		X		X	x	X			X	X	
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Trieste	Ente pubblico economico	AZ	X	X	X	X		X		X	x	X			X	X	
ATER - Azienda territoriale della Provincia di Udine	Ente pubblico economico	AZ	X	X	X	X		X		X	x	X			X	X	
Consorzio Innova FVG	Consorzio di diritto pubblico	C	X	X	X	X		X		X	X	X			X	X	
Ente Parco naturale delle Dolomiti Friulane	Ente	AER	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	
Ente Parco naturale delle Prealpi Giulie	Ente	AER	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	
Ente regionale per il patrimonio culturale della Regione Friuli Venezia Giulia - ERPAC	Ente funzionale della Regione	ER	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	
Ente Tutela Patrimonio Ittico del Friuli Venezia Giulia	Ente funzionale della Regione	ER	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	
Fondazione Aquileia	Fondazione	F	X	X	X	X				X		X			X	X	
Informest - Centro di Servizi e documentazione per la Cooperazione economica Internazionale	Associazione	AS	X	X	X	X				X	X	X			X	X	x
Promoturismo FVG (gruppo)	Agenzia	AER	X	X	X	X		X		X	X	X		X	X	X	
Teatro Stabile del Friuli Venezia Giulia "Il Rossetti"	Associazione	AS	X	X	X	X				X					X	X	
Teatro Stabile Sloveno - Slovensko Stalno Gledalisce	Associazione	AS	X	X	X	X				X				X		X	
<b>Enti strumentali partecipati (delibera GR 5 dicembre 2019 n. 2117)</b>																	
Associazione internazionale dell'Operetta FVG	Associazione	AS	X	X	X	X			X								
Associazione musicale e sinfonica del Friuli Venezia Giulia	Associazione	AS	X			X			X								
Associazione MITTELFEST	Associazione	AS	X	X	X	X				X					X		
Associazione Palazzo del Cinema Hisa filma	Associazione	AS	X		X	X			X								
Associazione Teatro Pordenone	Associazione	AS	X	X	X	X		X		X					X	X	
Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico	Fondazione	F	X		X	X				X							
Consorzio per la Scuola Mosaicisti del Friuli	Consorzio	C	X	X	X	X		X		X			X		X	X	
Ente Regionale Teatrale del Friuli Venezia Giulia	Associazione	AS	X	X	X	X				X				X	X	X	
Fondazione "Dolomiti-Dolomiten-Dolomites-Dolomitis" Unesco	Fondazione	F	X	X	X	X				X						X	
Fondazione Scuola Merletti di Gorizia	Fondazione	F	X	X	X	X				X		X	X				





Fondo regionale di garanzia per l'edilizia residenziale (ex art. 5 L.R. 26 febbraio 2001, n.4)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
Fondo speciale per l'internazionalizzazione della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (ex art. 9 comma 7 L.R. 25 gennaio 2002, n.3)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
Fondo regionale per le emergenze in agricoltura (ex art.1 e art. 2, comma 10, L.R. 13 agosto 2002, n.22)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
Fondo regionale di garanzia per l'accesso al credito da parte dei lavoratori precari (ex art. 8 L.R. 18 gennaio 2006 n. 2)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
Fondo regionale di garanzia per le PMI (ex art. 12 bis, comma 3, della L.R. 4/2005) - sezione per le garanzie di cui all'art.2, comma 2 e art.13, comma 13 della L.R. 2/2012)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
Fondo regionale smobilizzo crediti (ex art. 12 ter, comma 10 della L.R. 4/2005)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
FRIE - Sezione per i distretti industriali della sedia e del mobile (art. 2 comma 95. L.R. 11/2011)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
FRIA - Sezione per gli interventi anticrisi a favore delle imprese artigiane art.2, comma 11 L.R. 6/2013)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
FRICTS - Sezione per gli interventi anticrisi a favore delle imprese commerciali turistiche e di servizio (ex art.2, comma 11, L.R. 6/2013)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X												
Fondo per il coordinamento dei rapporti finanziari tra la Regione e le autonomie locali (ex art. 28, L.R. 13/2014)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X	X	X										
Fondo POR FESR 2014-2020 (art.1 L.R. 14/2015)	Gestione fuori bilancio	OS		X	X	X	X	X										
Fondo speciale a sostegno delle imprese artigiane ubicate nelle zone colpite da eventi sismici (ex art. 20 l.r. 3 giugno 1978, n. 49)	Gestione fuori bilancio	OS																
Fondo speciale per il credito agevolato alle imprese artigiane (ex art. 2 l.r. 2 agosto 1982, n. 51)	Gestione fuori bilancio	OS																
Fondo speciale per il credito agevolato alle imprese artigiane (fondi statali ripartiti ex art. 2 l. 949/52 e 1068/64)	Gestione fuori bilancio	OS																

note:

1. le righe con fondo bianco includono enti e società non più rilevanti

legenda:

<b>A</b>	Altro
AER	Altro ente regionale
AG	Agenzia
AS	Associazione
AZ	Azienda
AZS	Azienda speciale
C	Consorzio
ER	Ente regionale
ES	Ente sanitario
F	Fondazione
I	Istituzione (con personalità giuridica)
OS	Organismo strumentale
S	Società
SH	Società in house

**Allegato 3. Individuazione degli "indici di regionalità" per associazioni, fondazioni e altri enti**

Associazioni	Natura giuridica	Motivo della "regionalità" (e norma di riferimento)	Indici di regionalità	Note
Aspen Institute Italia	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	
Associazione Consorzi di bonifica del FVG	AS	Artt. 20 e 21 della L.R. n. 28/2002	avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (legge)	lo Statuto è approvato con D.P.Reg.
Associazione internazionale dell'operetta FVG	AS	Art. 17 L.R. n. 4/1992 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale (legge)	la Regione è tra i soci fondatori e sostiene l'attività di spettacolo - lo Statuto è approvato con D.P.Reg.
Associazione interregionale neve e valanghe - AINEVA	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale (statuto) avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (amm.ne trasparente)	la Regione è tra i soci fondatori
Associazione Italia - Austria - Sezione FVG	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	
Associazione nazionale attività regionali forestali - ANARF	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (sito web associazione - soci e organigramma)	la Regione è socia dell'Associazione
Associazione per il MITTELFEST	AS	L.R. n. 12/1997 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale svolgere un'attività stabilmente e prevalentemente finanziata, in particolare per spese di funzionamento, dalla Regione in virtù di specifica disposizione legislativa (legge) avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (statuto)	la Regione è tra i soci fondatori - lo Statuto è approvato dalla Giunta regionale
Associazione Teatro Pordenone	AS	L.R. n. 12/1997 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	la Regione è tra i soci fondatori - lo Statuto è approvato dalla Giunta regionale

Associazioni	Natura giuridica	Motivo della "regionalità" (e norma di riferimento)	Indici di regionalità	Note
			svolgere un'attività stabilmente e prevalentemente finanziata, in particolare per spese di funzionamento, dalla Regione in virtù di specifica disposizione legislativa (legge)	
			avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (statuto)	
Centro interregionale di studi e documentazione - CINSEDO	AS	L.R. n. 41/1997 e L.R. 79/1983 Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	La Regione è socia dell'Associazione
			svolgere un'attività stabilmente e prevalentemente finanziata, in particolare per spese di funzionamento, dalla Regione in virtù di specifica disposizione legislativa (legge)	
Centro interregionale sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS)	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale (bilancio 2017, relazione Consiglio direttivo)	La Regione è socia dell'Associazione
Centro studi Pier Paolo Pasolini	AS	L.R. n. 12/2006 art. 5 c. 12 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale (legge)	La Regione è socia dell'Associazione
			svolgere un'attività stabilmente e prevalentemente finanziata, in particolare per spese di funzionamento, dalla Regione in virtù di specifica disposizione legislativa (legge)	
			avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (scheda Regione 2014)	
Ente regionale Teatrale del Friuli Venezia Giulia (ERT)	AS	L.R. n. 16/2014 art. 10 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale (legge)	La Regione è socia dell'Associazione
Federazione italiana per l'uso razionale dell'energia - FIRE	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	
Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale (ITACA)	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	La Regione (insieme alle altre Regioni e Province autonome) è tra i soci fondatori

Associazioni	Natura giuridica	Motivo della "regionalità" (e norma di riferimento)	Indici di regionalità	Note
INFORMEST - Centro di Servizi e Documentazione per la Cooperazione Economica Internazionale	AS	L.R. n.34 del 1991 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale (legge)	La Regione è socio fondatore dell'Associazione
Società italiana di studi elettorali - SISE	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	
Teatro stabile del FVG	AS	L.R. n. 47/1991 art. 46 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	La Regione è socio fondatore dell'Associazione
Teatro stabile sloveno	AS	L.R. n. 47/1991 art. 46 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	La Regione è socio fondatore dell'Associazione
Tecnostruttura delle Regioni per il FSE	AS	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	

Fondazioni	Natura giuridica	Motivo della "regionalità" (e norma di riferimento)	Indici di regionalità	Note
Fondazione Aquileia	F	L.R. n. 18/2006 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (scheda Regione) essere controllato dalla Regione (legge)	La Regione è socio fondatore della Fondazione
Fondazione Palazzo Coronini Cronberg	F	L.R. n. 4/2001 art. 6, L.R. n. 27/2014 art. 6	avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (statuto)	
Fondazione Dolomiti UNESCO	F	L.R. 24/2009 art. 6 co. 31	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale avere uno o più amministratori o componenti dell'organo di controllo in rappresentanza della Regione (DGR n. 1661/2014 e scheda Regione 2014)	La Regione è socio fondatore della Fondazione

Fondazioni	Natura giuridica	Motivo della "regionalità" (e norma di riferimento)	Indici di regionalità	Note
Fondazione per lo studio delle malattie del fegato ONLUS	F	LR n. 22/2007 art. 5 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale (legge) avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (scheda Regione)	La Regione è socio fondatore della Fondazione
Fondazione Nord Est	F	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	
Fondazione scuola merletti (ex Scuola Corsi Merletti)	F	LR n. 14/2012 art. 7, co. da 35 a 46, LR n. 26/2012 art. 315	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (scheda Regione)	La Regione è socio fondatore della Fondazione
Fondazione Teatro lirico Giuseppe Verdi	F	L.R. n. 68/1981 art. 8, L.R. n. 16 del 2014 art. 9 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (scheda Regione)	La Regione è socio fondatore della Fondazione
Fondazione Teatro nuovo Giovanni da Udine	F	LR n. 2/2000 art. 22 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (scheda Regione)	La Regione è socio fondatore della Fondazione (statuto)
Museo Carnico delle arti popolari "Michele Gortani"	F	L.R. n. 27/2012 art. 6, L.R. n. 23/2013 art. 6 (e altre norme riguardanti contributi)	essere controllato dalla Regione (ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 art. 1 co. 2 lett) c) avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (statuto e scheda Regione)	
Rino Snaidero Scientific Foundation	F	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	non risulta alcuna norma regionale che riguardi la fondazione
Scuola di formazione della funzione pubblica regionale	F	LR n. 11/2011 art. 12 - Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	



Altri enti	Natura giuridica	Motivo della "regionalità e norma di riferimento"	Indici di regionalità	Note
Accademia Internazionale per la formazione dei professionisti della Salute (SANICADEMIA)	A	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione) - Regolamento CEE n. 2137/85 il Consiglio delle Comunità Europee istituiva in data 25 luglio 1985 Gruppo Europeo di Interesse Economico - G.E.I.E - DGR 2712/2005	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (scheda Regione)	Recesso della Regione dal 1°.1.2016 DGR n. 305/2015
Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico o.n.l.u.s.	A	LR n. 4/1984 art. 51	avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (statuto - scheda Regione)	
Comitato candidatura Città di Venezia capitale europea della cultura 2019	A	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione) - DGR n. 1677/2012, DGR 2217/2012	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale avere uno o più amministratori o componenti dell'organo di controllo in rappresentanza della Regione	La Regione è socio fondatore del Comitato
Ente zona industriale di Trieste (EZIT)	A	LR n. 25/2002, LR n. 16/2012 art. 11, LR n. 3/2015 art. 93 e 94	avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (legge) essere disciplinato integralmente dalla legge regionale (enti il cui ordinamento è disciplinato dalla legge regionale), specie per il perseguimento di obiettivi stabiliti dalla programmazione regionale (LR 25/2002) essere vigilato dalla Regione essere assoggettato ope legis all'applicazione del contratto collettivo regionale del comparto unico regionale (LR n. 11/2011 art. 12 comma 35)	
International Research Society Interpraevent (Austria)	A	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	
Istituto regionale per le Ville Venete	A	LR n. 64/1980	avere uno o più amministratori o componenti dell'organo di controllo in rappresentanza della Regione (legge e statuto)	
Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie - IZSVe	A	LR n. 18/2002, LR n. 9/2015	avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (statuto) essere vigilato dalla Regione	
Scuola internazionale superiore di studi avanzati di Trieste (SISSA)	A	DPR 06 marzo 1978 n. 102 artt. 19 e seg.	avere uno o più amministratori o componenti dell'organo di controllo in rappresentanza della Regione (legge e statuto)	
Società italiana di statistica	A	Ente compreso nell'elenco degli organismi direttamente partecipati dalla Regione (parifica 2013 nota 13662/2013 Direzione Finanze Regione)	essere istituzionalmente titolare di un'attività ritenuta di interesse pubblico e meritevole dell'intervento o della partecipazione regionale	

Altri enti	Natura giuridica	Motivo della "regionalità e norma di riferimento"	Indici di regionalità	Note
Università degli studi di Trieste	A	legge n. 240/2010	avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (statuto)	
Università degli studi di Udine	A	legge n. 240/2010	avere un organo di amministrazione e/o di controllo interno i cui componenti siano direttamente nominati, anche in parte, dalla Regione (statuto)	
Università popolare di Trieste	A	LR n. 79/1978 (abrogata con decorrenza 1.1.2016), LR n. 16/2014 art. 27 bis, LR n. 7/2015	avere uno o più amministratori o componenti dell'organo di controllo in rappresentanza della Regione (statuto)	

<b>Allegato 4: Elenco degli enti strumentali partecipati e individuazione dei motivi che determinano la partecipazione della Regione</b>						
<b>Denominazione</b>	<b>Controllato</b>	<b>Rilevante</b>	<b>possesso Regione diretto/indiretto</b>	<b>possesso altri soggetti GAP diretto/indiretto</b>	<b>Motivazione inclusione nel GAP</b>	
Associazione internazionale dell'Operetta Friuli Venezia Giulia	No	No	92,00%	0,00%	I soci hanno diritto di voto in assemblea nella misura di 1 voto per ogni Socio. Risultano 5 soci. La Regione è subentrata nella partecipazione della Provincia di Udine. La Regione ha diritto di nominare sino a due membri del Consiglio Direttivo, mentre l'assemblea dei soci elegge da 5 a 7 membri.	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Associazione Mittelfest	No	No	74,08%	6,17%	La Regione nomina 1 membro del Consiglio di Amministrazione, composto da 5 membri (dal 2019 ne nomina 2). La Regione è subentrata nella partecipazione della Provincia di Udine (12,35%, che si aggiunge al 61,73% della Regione). Il 6,17% è dell'ERT.	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Associazione Palazzo del cinema – Hiša Film	No	No	20,00%	0,00%	La regione nomina di diritto 1 componente del Consiglio Direttivo, composto da 5 membri. Lo Statuto dell'associazione non prevede una quota associativa.	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Associazione Teatro Pordenone	No	Si	50,00%	25,00%	La Regione nomina 2 membri del Consiglio di Amministrazione, composto da 5 membri. La Regione ha il 25%, ma è subentrata alla Provincia di Pordenone (che aveva il 25%) Il Teatro lirico Giuseppe Verdi ha una quota del 25%	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Consorzio per la Scuola Mosaicisti del Friuli	No	Si	15,77%	0,00%	La Regione possiede 38 quote	La Regione ha una quota di partecipazione al consorzio
Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico	No	No	9,52%	14,29%	La Regione nomina 2 membri del Consiglio di amministrazione, composto da 21 membri. Inoltre, 3 membri sono nominati dal Consiglio regionale (14,29%)	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Ente Regionale Teatrale del Friuli Venezia Giulia	No	No	3,23%	6,45%	Dal bilancio 2018 risultano 31 soci, tra cui anche Teatro stabile FVG e Teatro sloveno (complessivamente 6,45%). Il Fondo di Dotazione è formato dalle quote sociali degli Associati in conto capitale, come previsto dallo Statuto. Tali versamenti, a norma dell'art. 5 dello Statuto, non creano diritti di partecipazione né quote indivise di partecipazione trasferibili a terzi. In assemblea, il diritto di voto è su teste; vota anche il presidente di ERT.	La Regione partecipa al fondo di dotazione
Fondazione "Dolomiti-Dolomiten-Dolomites- Dolomitis" Unesco	No	No	22,86%	0,00%	La Regione nomina 1 membro del Consiglio di Amministrazione, composto da 7 membri.	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Fondazione Scuola Merletti di Gorizia	No	No	92,50%	0,00%	La Regione nomina 2 membri del Consiglio di Amministrazione, composto da 5 membri (1 membro è nominato di comune accordo e non è conteggiato nella %).	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Fondazione Museo Carnico Giuseppe Gortani	No	No	20,00%	0,00%	La Regione nomina 2 membri del Consiglio di Amministrazione, composto da 10 membri.	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Fondazione Palazzo Coronini Cronberg	No	No	14,29%	0,00%	L'Assessore regionale alla cultura fa parte dell'organo di indirizzo e gestione della Fondazione, composto da 7 membri.	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Fondazione Teatro Nuovo Giovanni da Udine	No	No	50,00%	0,00%	Dallo Statuto risulta che la Regione ha una partecipazione del 42,05%, cui si è aggiunta la quota di partecipazione della Provincia di Udine (7,95%). Ogni fondatore ha 1 voto in assemblea. La Regione nomina 2 membri del Consiglio di Amministrazione, composto da 5 membri. Gli altri 3 componenti sono nominati dal Comune di Udine. Il Comune di Udine qualifica la fondazione come propria controllata.	La Regione partecipa al fondo di dotazione
Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi	No		20,00%	0,00%	La Regione nomina 1 membro del Consiglio di indirizzo, composto da 5 membri (1 membro è nominato in accordo con il comune di Trieste e non è conteggiato nella %).	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Fondazione "WELL FARE PORDENONE – Fondazione per il Microcredito e l'Innovazione Sociale"	No	No	2,44%	0,00%	La Regione ha aderito al fondo di dotazione con € 1.000. Il fondo (bilancio al 31/12/2018) ammonta a € 409.399	La Regione partecipa al fondo di dotazione
Istituto di sociologia internazionale di Gorizia	No	No	25,00%	0,00%	La Regione nomina 1 membro del Consiglio di Amministrazione, composto da 4 membri.	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale ITACA	No	No	5,00%	0,00%	La Regione nomina 1 membro del Consiglio direttivo, composto da 20 membri.	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali
Istituto regionale per le Ville Venete – IRVV	No	No	14,29%	0,00%	La Regione nomina 1 componente del Consiglio di Amministrazione, composto da 7 membri e dà l'intesa sul Presidente (quest'ultimo non conteggiato nella %). La Regione Veneto nel proprio consolidato indica l'IRVV come partecipato al 100%	La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali

Università Popolare di Trieste	No	No	nd	<p>La Regione è socia dell'ente.  La Regione nomina 2 dei 10 membri non elettivi del Consiglio di amministrazione (1 a seguito del subentro alla Provincia di Trieste); il Consiglio di amministrazione è composto da 14 membri (di cui 4 eletti dall'Assemblea dei soci).  L'ente risulta commissariato.</p>	<p>La Regione nomina 1 o più componenti degli organi decisionali</p>
--------------------------------	----	----	----	---	--



# CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia

## RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA REGIONALE

### PARTE III

2020



**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.**



# 1. SINTESI E CONCLUSIONI DEL MONITORAGGIO

Il presente referto espone gli esiti del monitoraggio della Sezione sull'attuazione della disciplina legislativa concernente la partecipazione degli enti locali a organismi societari. L'odierno referto attiene alla situazione esistente a livello regionale alla data del 31.12.2019 e alla luce della prima attuazione che gli enti hanno dato all'art. 20 del d.lgs. 175/2016, concernente la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche ed espone gli esiti rilevati a livello regionale con riferimento alla consistenza e alle caratteristiche degli organismi societari che risultano partecipati. Il riferimento temporale cui si riferiscono gli atti degli enti locali è alla data del 31.12.2017.

Il monitoraggio con cui la Sezione ha seguito negli anni l'evoluzione della normativa finalizzata alla razionalizzazione e al contenimento della partecipazione degli enti locali a organismi societari si affianca ad altro monitoraggio che la Sezione ha parallelamente condotto in ordine all'evoluzione della partecipazione regionale all'articolato compendio di enti regionali che la contornano. Entrambi i monitoraggi sono finalizzati a consentire una conoscenza sistemica e cioè riferita all'intero fenomeno esistente a livello regionale delle fattispecie rispettivamente prese in considerazione, ma si differenziano tra loro per un fondamentale motivo. Il primo si inserisce infatti in uno scenario normativo ben definito, mentre il secondo non fruisce di un quadro normativo altrettanto organico che regoli la partecipazione della Regione a enti o organismi non societari. Ne consegue che con riferimento al primo fenomeno risultano espressamente codificati i principi che orientano l'azione degli enti verso comportamenti di valorizzazione delle loro finalità istituzionali e di proficuità ed economicità della loro scelte organizzative, mentre, con riferimento al secondo, l'osservanza di tali principi è rimessa in sostanza a decisioni della Regione, che di regola vengono assunte con atti legislativi. Né si può ritenere che la partecipazione della Regione a enti e organismi regionali sia quantitativamente e qualitativamente meno rilevante, giacché il monitoraggio svolto negli anni dalla Sezione ha registrato interrelazioni della Regione, a vario titolo e anche molto diverse l'una dall'altra, con oltre 150 enti e organismi regionali. Il referto della Sezione intitolato "Soggetti, forme e relazioni

organizzative della Regione Friuli Venezia Giulia nell'ottica della finanza pubblica", di data odierna, espone gli esiti di questo diverso monitoraggio e li riferisce all'evoluzione dell'ordinamento regionale e statale nonché al nuovo regime di finanza pubblica che riguarda il sistema regionale integrato degli enti territoriali del Friuli Venezia Giulia.

Ciò premesso, il monitoraggio di cui si tratta in questa sede quantifica in primo luogo l'entità complessiva delle società partecipate dagli enti locali della regione che dalle 135 unità esistenti a inizio anno 2012 scende a 91 unità a fine anno 2019, con una variazione di segno negativo pari a - 32,59%, corrispondente a 44 società.

Di queste 91, ben 17 unità, e quindi quasi un quinto del totale, sono interessate da un procedimento di liquidazione, che in alcuni casi è datato (2009 e 2010), a dimostrazione delle difficoltà operative che gli enti incontrano nella dismissione delle partecipazioni.

Alla diminuzione del numero delle società corrisponde una contrazione del numero complessivo delle partecipazioni che passa da 961 unità (a inizio anno 2012) a 743 unità (a fine anno 2019), con una variazione pari a - 22,68%, corrispondente a 218 unità

Per quanto attiene ai settori in cui operano le 74 società non interessate da un procedimento di liquidazione, il monitoraggio ha evidenziato che esse operano principalmente nei settori turismo (27,03%), economia, commercio, industria e artigianato (24,32%), acqua, energia, gas e rifiuti (22,97%).

La disamina compiuta consente anche di confrontare la descritta situazione esistente a fine 2019 con gli esiti complessivi delle decisioni assunte dagli enti in occasione della prima revisione periodica, in base alle quali le partecipazioni di cui era stato deciso il mantenimento ammontavano a 544 unità. Ne consegue che alla fine del 2019 erano pendenti o comunque non concluse 199 procedure di dismissione, 85 delle quali (pari al 42,71%) afferiscono a società in liquidazione e 82 delle quali (pari al 41,20%) afferiscono a società per le quali era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti.

Un esito rilevante dell'attività svolta dalla Sezione riguarda i contenuti degli atti deliberativi assunti dagli enti, che per più della metà delle partecipazioni (58%) presentato motivazioni inidonee a giustificarne compiutamente il mantenimento, risultando spesso appesantite da



relazioni non sviluppate con riferimento ai dati che l'articolo 20 richiede al fine a giustificare la decisione assunta.

Conclusivamente, il monitoraggio consente quindi di avere una cognizione aggiornata e analitica delle società interessate dalla partecipazione degli enti locali e di cogliere alcune fondamentali linee di diffuso comportamento già rilevate in capo agli enti nei precedenti monitoraggi quali, da un lato, l'adozione di motivazioni formalistiche nell'ambito delle decisioni afferenti il mantenimento o la dismissione e, dall'altro, la difficoltà di dare tempestivamente corso alle dismissioni deliberate.



## 2. CONTENUTI DELL'ATTIVITA' ISTRUTTORIA E RISPETTO DELLA TEMPISTICA

Il monitoraggio condotto dalla Sezione regionale di controllo del Friuli-Venezia Giulia diretto a verificare l'avvenuto adempimento previsto dall'articolo 20 (razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche) del decreto legislativo n. 175 del 2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) ha interessato 214 Comuni, 1 Provincia e 18 Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) presenti in regione, per un totale di 233 Enti locali.<sup>1</sup>

Il primo comma dell'art. 20 prevede infatti che alla luce degli esiti della revisione straordinaria della partecipazione a organismi societari già effettuata ai sensi dell'articolo 24, comma 1 del suddetto decreto legislativo, le amministrazioni pubbliche effettuino annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione

Il comma 3 dell'articolo 20 stabilisce che i relativi provvedimenti debbano essere adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, mentre il comma 11 dell'articolo 26 stabilisce che alla razionalizzazione periodica si proceda a partire dal 2018 con riferimento alla situazione al 31.12.2017.

La ricognizione di tutte le partecipazioni possedute al 31.12.2017, con la specificazione di quelle da alienare, avrebbe dovuto essere fatta, anche in caso di assenza di partecipazioni o di decisione di mantenimento senza interventi di razionalizzazione, entro il 31 dicembre 2018.

A questo proposito, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha stabilito con delibera n. 22 del 21.12.2018 che gli Enti territoriali avrebbero dovuto inviare le deliberazioni sulla ricognizione ed i relativi esiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti entro il 31 marzo 2019.

---

<sup>1</sup> Tra i Comuni non è stato considerato Sappada che è entrato a far parte della Regione Friuli-Venezia Giulia in attuazione della legge 5.12.2017, n. 182 (distacco del Comune di Sappada dalla Regione Veneto e aggregazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia). Tra le Province non sono state considerate la Provincia di Gorizia, la Provincia di Pordenone e la Provincia di Trieste sopprese nel corso dell'anno 2017.

Da un controllo effettuato dalla Sezione nel mese di maggio 2019 è risultato che dei 233 Enti locali onerati dall'adempimento, 44 Comuni<sup>2</sup> e 6 Unioni Territoriali Intercomunali<sup>3</sup> non avevano inviato il provvedimento. A questi 50 Enti la Sezione ha quindi inoltrato una richiesta scritta al fine di ottenere la trasmissione del provvedimento. Le richieste sono state positivamente accolte da tutti i 44 Comuni. Per quanto riguarda le Unioni Territoriali Intercomunali, l'Uti del Noncello, come comunicato dalla stessa con nota del 18.7.2019, ha ritenuto di non dover adottare uno specifico provvedimento ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016 non potendo attuare per l'unica società partecipata alcun provvedimento di razionalizzazione essendo la stessa già in liquidazione. Ha inoltre precisato di aver comunque adempiuto all'obbligo di ricognizione inviando il provvedimento di assegnazione "ex lege" della partecipazione nella società per successione della Provincia di Pordenone. Ha inoltre precisato che il Presidente della UTI era cessato dalla carica e che l'Assemblea dei Sindaci con proprio provvedimento del 26.6.2019 aveva deliberato di non procedere all'elezione di un nuovo Presidente, richiedendo all'Amministrazione regionale la nomina di un Commissario.

Dei 233 Enti, 4 (Comuni di Grado, Muggia, Resia e Uti Riviera Bassa Friulana) hanno inviato un provvedimento di data successiva al 31 dicembre 2018<sup>4</sup>, e 82 hanno effettuato l'invio del provvedimento dopo il termine ultimo fissato dalla Sezione delle autonomie del 31 marzo 2019.

Con riferimento all'individuazione dell'organo cui competeva l'emanazione del provvedimento, le linee guida Dipartimento del Tesoro - Corte dei conti pubblicate nel 2018 hanno stabilito che per gli Enti locali è da intendersi che il provvedimento deve essere approvato con delibera consiliare.

Ciononostante, i Comuni di Bicinicco, Medea e San Pier d'Isonzo hanno fatto pervenire una delibera di Giunta comunale, mentre quelli di Morsano al Tagliamento e Villa Santina una delibera del Commissario straordinario con i poteri del Consiglio comunale. I restanti 209

---

<sup>2</sup> *Artegna, Camino al Tagliamento, Carlino, Castelnovo del Friuli, Chions, Chiusaforte, Clauzetto, Cordovado, Drenchia, Duino Aurisina, Erto e Casso, Fanna, Fiumicello Villa Vicentina, Flaibano, Fontanafredda, Forni di Sopra, Gonars, Grado, Lestizza, Lusevera, Marano Lagunare, Montenars, Mossa, Muggia, Pagnacco, Pordenone, Porpetto, Pozzuolo del Friuli, Pravisdomini, Prepotto, Pulfero, Ronchi dei Legionari, San Giorgio di Nogaro, San Lorenzo Isontino, San Pier d'Isonzo, San Pietro al Natisone, Savogna, Sequals, Trasaghis, Varmo, Venzone, Vito d'Asio, Zoppola, Zuglio.*

<sup>3</sup> *Uti Collio-Alto Isonzo, Uti delle Valli e delle Dolomiti friulane, Uti del Noncello, Uti del Torre, Uti Mediofriuli, Uti Riviera Bassa Friulana.*

<sup>4</sup> *Grado ha inviato la delibera di Consiglio comunale n. 3 del 22.1.2019, Muggia la delibera di Consiglio comunale n. 48 del 27.6.2019, Resia la delibera di Consiglio comunale n. 6 del 22.2.2019 e la Uti Riviera Bassa Friulana la delibera dell'Assemblea dei Sindaci n. 15 del 10.9.2019.*

Comuni hanno fatto pervenire una delibera di Consiglio comunale<sup>5</sup>. La Provincia di Udine (soppressa con effetto dal 1° gennaio 2019) ha inoltrato un decreto del Commissario liquidatore. Le Unioni Territoriali Intercomunali hanno invece adottato una delibera dell'Assemblea dei Sindaci.

---

<sup>5</sup> *Fiunicello Villa Vicentina, nato il 1° febbraio 2018, ha fatto pervenire due delibere di Consiglio comunale, una per Fiunicello e una per Villa Vicentina.*



### 3. CONFRONTO CON I MONITORAGGI PRECEDENTI

Il monitoraggio di cui ora si tratta è il quarto condotto dalla Sezione regionale di controllo. Un primo monitoraggio è stato effettuato ad inizio anno 2012 al fine di verificare l'attuazione dell'articolo 3, comma 27 e seguenti della legge n. 244 del 2007. Ad inizio anno 2016 è stato portato a termine un secondo monitoraggio diretto a verificare l'attuazione del comma 612 e seguenti della legge 190 del 2014. A fine anno 2017 sono stati recepiti i risultati della revisione straordinaria prevista dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016. E' opportuno precisare che, come già avvenuto in occasione dei monitoraggi precedenti, nel mese di novembre 2019 è stato effettuato un riscontro di quanto dichiarato dagli Enti in termini di partecipazioni societarie con le risultanze del Registro delle imprese. Tale controllo non ha potuto, come sempre, interessare le società cooperative, i cui soci non sono indicati nel Registro delle imprese.

La tabella che segue mette in evidenza il numero di società partecipate dagli Enti locali e rilevate in occasione dei quattro monitoraggi effettuati.

**Tabella 1 - numero di società partecipate**

SOCIETA'	monitoraggio articolo 3, comma 27, legge 244 del 2007 - società partecipate a inizio anno 2012		monitoraggio comma 612, legge 190 del 2014 - società partecipate a inizio anno 2016		monitoraggio articolo 24, decreto legislativo n. 175 del 2016 - società partecipate a fine anno 2017		monitoraggio articolo 20, decreto legislativo n. 175 del 2016 - società partecipate a fine anno 2019	
	n. società	di cui in liquidazione	n. società	di cui in liquidazione	n. società	di cui in liquidazione	n. società	di cui in liquidazione
PER AZIONI	47	2	42	5	29	5	29	5
A RESPONSABILITA' LIMITATA	29	7	21	5	22	5	20	5
CONSORTILI	26	5	25	8	20	8	15	4
COOPERATIVE	33	1	36	4	27	1	27	3
<b>TOTALE</b>	<b>135</b>	<b>15</b>	<b>124</b>	<b>22</b>	<b>98</b>	<b>19</b>	<b>91</b>	<b>17</b>

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

Si passa dunque da un numero di società pari a 135 a inizio anno 2012 ad un numero di società pari a 91 a fine anno 2019, con una variazione di segno negativo pari a - 32,59%, corrispondente a ben 44 società.

Con riferimento alle 91 società partecipate a fine anno 2019, ben 17, e quindi quasi un quinto del totale, sono interessate da un procedimento di liquidazione. I procedimenti di liquidazione sono in essere dal 2009 per 2 società, dal 2010 per 1 società, dal 2013 per 4 società, dal 2015 per 3 società, dal 2016 per 1 società, dal 2017 per 4 società e dal 2018 per 2 società.

Le 74 società non interessate da un procedimento di liquidazione operano principalmente nei settori turismo (27,03%), economia, commercio, industria e artigianato (24,32%), acqua, energia, gas e rifiuti (22,97%). Seguono i settori sanità (6,76%), trasporti (6,76%), viabilità (6,76%), attività finanziaria (1,35%), amministrazione generale (1,35%), cultura (1,35%), telecomunicazioni (1,35%).

Il settore turismo interessa principalmente le società cooperative (70,00%), mentre il settore economia, commercio, industria e artigianato interessa principalmente sia le società consortili (33,33%), che le società cooperative (33,33%), che le società per azioni (27,78%). Il settore acqua, energia, gas e rifiuti è principalmente appannaggio sia delle società per azioni (52,94%), che delle società a responsabilità limitata (35,29%).

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

**Tabella 2 - numero di partecipazioni**

SOCIETA'	n. partecipazioni monitoraggio comma 27, articolo 3, legge 244 del 2007 (1° monitoraggio)	n. partecipazioni monitoraggio comma 612, legge 190 del 2014 (2° monitoraggio)	n. partecipazioni monitoraggio articolo 24, decreto legislativo n. 175 del 2016 (3° monitoraggio)	n. partecipazioni monitoraggio articolo 20, decreto legislativo n. 175 del 2016 (4° monitoraggio)
PER AZIONI	558	453	399	467
A RESPONSABILITA' LIMITATA	163	90	123	106
CONSORTILI	146	141	105	86
COOPERATIVE	94	99	82	84
<b>TOTALE</b>	<b>961</b>	<b>783</b>	<b>709</b>	<b>743</b>

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

Il numero di partecipazioni passa da 961 (inizio anno 2012) a 743 (fine anno 2019), con una variazione negativa pari a - 22,68%, corrispondente a ben 218 unità.

La anomala variazione di segno positivo intervenuta tra il terzo (fine anno 2017) ed il quarto monitoraggio (fine anno 2019), pari a + 4,80% e corrispondente a + 34 unità, è stata determinata dal subentro per successione da parte di diversi Enti nelle partecipazioni già detenute dalle Province soppresse.

Per quanto riguarda il contenuto dei provvedimenti inviati dagli Enti in occasione del quarto monitoraggio, si può affermare che le disposizioni del decreto legislativo n. 175 del 2016, che verranno chiaramente espone nei paragrafi che seguono, sono state integralmente recepite in seno al provvedimento, a dispetto dell'analisi richiesta e diretta a motivare il mantenimento delle partecipazioni, che è stata invece effettuata in maniera soddisfacente con riferimento a meno della metà (42%) delle partecipazioni. Per più della metà delle partecipazioni (58%) invece gli Enti hanno presentato motivazioni inidonee a giustificare compiutamente il mantenimento, spesso appesantite da relazioni troppo lunghe e macchinose contenenti indicazioni di dati non necessari a discapito di quelli richiesti dall'articolo 20<sup>6</sup> al fine a giustificare la decisione presa.

Al fine di favorire il corretto adempimento da parte degli Enti territoriali, per i quali sono competenti le Sezioni regionali di controllo, delle disposizioni di cui all'articolo 20, la Sezione delle autonomie ha emanato la deliberazione n. 22 del 2018 alla quale ha annesso un modello standard dell'atto di ricognizione, compilato dal 25% degli Enti.

---

<sup>6</sup> Tra le omissioni ricorrenti si annovera il dato relativo al fatturato nel triennio precedente, la cui corretta modalità di calcolo è riportata nelle linee guida Dipartimento del Tesoro – Corte dei conti pubblicate nell'anno 2018.

## 4. CONTENUTO DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 175 DEL 2016

Il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, disciplinato dal decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016, ad oggi è stato interessato da modifiche apportate dal decreto legislativo n. 100 del 16 giugno 2017 (disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19.8.2016, n. 175) a decorrere dal 27.6.2017, dalla legge n. 205 del 27.12.2017 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) a decorrere dal 1° gennaio 2018, dalla legge n. 145 del 30.12.2018 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) a decorrere dal 1° gennaio 2019, dal decreto legislativo n. 14 del 12.1.2019 (codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155) a decorrere dal 15 agosto 2020, dalla legge 1° ottobre 2019, n. 119 (modifica all'articolo 4 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, concernente le partecipazioni in società operanti nel settore lattiero-caseario).

Le disposizioni del decreto legislativo n. 175 hanno ad oggetto la costituzione, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche<sup>7</sup> in società a totale o parziale partecipazione pubblica<sup>8</sup>, diretta o indiretta<sup>9</sup>, e sono

---

<sup>7</sup> Col termine amministrazioni pubbliche si intendono le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 165 continuano ad applicarsi anche al CONI), i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale.

<sup>8</sup> Col termine società a partecipazione pubblica si intende la società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico. Col termine società a controllo pubblico si intende la società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo. Col termine controllo si intende invece la situazione descritta nell'articolo 2359 del Codice civile, che specifica che sono considerate società controllate le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (a tal fine si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta, mentre non si computano i voti spettanti per conto di terzi), le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (a tal fine si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta, mentre non si computano i voti spettanti per conto di terzi) e le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Il decreto legislativo n. 175 specifica che il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

<sup>9</sup> Col termine partecipazione indiretta si intende la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica. Le linee guida Dipartimento del Tesoro – Corte dei conti pubblicate nel 2018 hanno specificato che rientrano tra le partecipazioni indirette soggette alle disposizioni del Tusp sia le partecipazioni detenute da una pubblica amministrazione tramite una società o un organismo controllati dalla medesima (controllo solitario), sia le partecipazioni detenute



applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

In particolare, le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. Le disposizioni si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate<sup>10</sup>, nonché alle società da esse controllate<sup>11</sup>.

Il decreto legislativo n. 175 non si applica alle società destinatarie dei provvedimenti di cui al decreto legislativo 6.9.2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia), nonché alla società (Società per la Gestione di Attività S.G.A. Spa) di cui all'articolo 7 del decreto legge 3.5.2016, n. 59 (disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 30.6.2016, n. 119.

Sono fatte salve, fino al completamento dei relativi progetti, le partecipazioni pubbliche nelle società costituite per il coordinamento e l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area per lo sviluppo locale, ai sensi della delibera Cipe 21.3.1997.

La struttura competente per l'indirizzo, il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione del decreto legislativo n. 175<sup>12</sup> viene individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

---

*in una società o in un organismo controllati congiuntamente da più pubbliche amministrazioni (controllo congiunto). Con riferimento a quest'ultimo caso, in considerazione del fatto che la "tramite" è controllata da più enti, ai fini dell'analisi della partecipazione e dell'eventuale individuazione delle misure di razionalizzazione da adottare, le amministrazioni che controllano la società "tramite" sono invitate ad utilizzare opportune modalità di coordinamento (tra queste, ad esempio, la conferenza di servizi) per determinare una linea di indirizzo univoca sulle misure di razionalizzazione da adottare, da rendere nota agli organi societari. La nozione di organismo "tramite" non comprende gli enti che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione del Tusp, come i consorzi di cui all'articolo 31 del Tuel e le aziende speciali di cui all'articolo 114 del Tuel che dovranno procedere ad adottare un autonomo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute.*

<sup>10</sup> Col termine società quotate si intendono le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. Le amministrazioni pubbliche possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015. Nei diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società a partecipazione pubblica che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti. Nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il decreto n. 175 non si applica alle società in partecipazione pubblica che entro la data del 30 giugno 2016 abbiano adottato atti, che sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati.

<sup>11</sup> L'estensione alle società da esse controllate è stato previsto dall'articolo 1, comma 721 della legge n. 145 del 30.12.2018, a decorrere dal 1° gennaio 2019. Prima il riferimento era alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.

<sup>12</sup> Tale struttura tiene un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti, utilizzando le informazioni della banca dati. Le amministrazioni pubbliche e le società a partecipazione pubblica inviano a tale struttura, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche e ogni altro dato o documento richiesto. Esse trasmettono anche i bilanci e gli altri documenti obbligatori con le modalità e nei termini stabiliti dalla medesima struttura.

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

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

L'articolo 4 stabilisce che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né possono acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. L'articolo 5 puntualizza che, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite debba essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali. Debbono inoltre essere evidenziate le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa e l'atto deliberativo deve dare atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli Enti locali devono sottoporre lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate. L'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta deve essere inviato dall'Amministrazione alla Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo, per gli atti delle Regioni e degli Enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è



competente la Sezione regionale di controllo, per gli atti degli Enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21.3.1958, n. 259 (partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.

Entro i limiti delineati nel paragrafo precedente, l'articolo 4 stabilisce ancora che le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento di attività quali la produzione di un servizio di interesse generale<sup>13</sup> (ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi), la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica ovvero l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale attraverso un contratto di partenariato, l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni (nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento)<sup>14</sup>, i servizi di committenza (ivi incluse le attività di committenza ausiliarie) apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.<sup>15</sup>

L'applicazione delle disposizioni dell'articolo 4 soffre di una nutrita serie di deroghe.

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

---

<sup>13</sup> Col termine servizi di interesse generale si intendono le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale, che sono servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato.

<sup>14</sup> Fatte salve le diverse previsioni di leggi regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto a tali società, controllate da Enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di Enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti.

<sup>15</sup> Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle seguenti attività: produzione di un servizio di interesse generale, progettazione e realizzazione di un'opera pubblica, autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, servizi di committenza.

In deroga all'articolo 4, le amministrazioni pubbliche possono acquisire o mantenere partecipazioni nelle società che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 175, risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente<sup>16</sup>. Inoltre, al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. E' anche fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 (gruppi di azione locale) del regolamento (CE) n. 1303 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca), dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 (sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale)<sup>17</sup>, e dell'articolo 61 (gruppi di azione locale nel settore della pesca) del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014 (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca).<sup>18</sup> Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva esercitati in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili<sup>19</sup>. E' anche fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin

---

<sup>16</sup> Con riguardo a tali società, le disposizioni di cui all'articolo 20, comma 2, lettere a (partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4) e lettera e (partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti) non trovano applicazione e le disposizioni di cui all'articolo 14 (crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica), comma 5 si applicano a decorrere dal 31 maggio 2018.

<sup>17</sup> Il riferimento all'articolo 42 del regolamento (UE) è stato introdotto dall'articolo 1, comma 722, legge 30.12.2018, n. 145, a decorrere dal 1° gennaio 2019.

<sup>18</sup> A queste società a partecipazione pubblica non si applicano le disposizioni dell'articolo 20 (razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche), come stabilito dall'articolo 1, comma 724, legge 30 dicembre 2018, n. 145, a decorrere dal 1° gennaio 2019.

<sup>19</sup> Per tali società, solo ai fini della prima applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e (razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche - partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti), si considerano i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del presente decreto.

off o di start up universitari, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca; è inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche<sup>20</sup>. Nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. E' inoltre fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in società bancarie di finanza etica e sostenibile senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima<sup>21</sup>. Le disposizioni dell'articolo 4 non si applicano alla costituzione né all'acquisizione o al mantenimento di partecipazioni, da parte delle amministrazioni pubbliche, in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, e dei prodotti lattiero-caseari<sup>22</sup>.

Infine, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da trasmettere alle Camere, può essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 4 a singole società a partecipazione pubblica. Anche i Presidenti di Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano possono, con provvedimento, deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 4 a singole società a partecipazione della Regione o delle Province autonome di Trento e Bolzano. Tale provvedimento è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione del decreto n. 175 individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alle Camere.

Tutto ciò premesso, è ora possibile passare all'analisi dell'istituto della revisione straordinaria, i cui esiti sono stati riportati nella delibera della Sezione di controllo della regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 1° febbraio 2018 avente come oggetto l'approvazione

---

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

<sup>21</sup> Tale previsione è stata aggiunta dall'articolo 1, comma 891, legge 27 dicembre 2017, n. 205, a decorrere dal 1° gennaio 2018.

<sup>22</sup> La disposizione è stata aggiunta dall'articolo 1 della legge 1° ottobre 2019, n. 119.

del “rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica regionale”<sup>23</sup>, che riveste carattere straordinario e costituisce la base di una razionalizzazione periodica.

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

L’eventuale alienazione deve avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione e deve essere effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. Solo in casi eccezionali può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. Gli obblighi di alienazione valgono anche nel caso di

---

<sup>23</sup> La ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del presente decreto, con la specificazione di quelle che devono essere alienate, doveva essere fatta, anche in caso di assenza di partecipazioni o di decisione di mantenimento senza interventi di razionalizzazione, con provvedimento motivato entro il 30 settembre 2017.

<sup>24</sup> Ai fini dell’applicazione del criterio, il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a euro 500 mila per il triennio precedente l’entrata in vigore del presente decreto ai fini dell’adozione dei piani di revisione straordinaria e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell’adozione dei piani di razionalizzazione.

partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.

In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo o di mancata alienazione entro i termini previsti, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società. L'articolo 1, comma 723 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 stabilisce, a decorrere dal 1° gennaio 2019, che a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021, tale disposizione non si applica nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene la partecipazione è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione.

Il provvedimento di ricognizione deve essere inviato alla Sezione della Corte dei conti competente, nonché alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione del decreto n. 175 individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche è disciplinata dall'articolo 20 che stabilisce che, fermo quanto previsto dall'articolo 24 (revisione straordinaria), le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, laddove rilevino partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, società che risultino prive di dipendenti o che abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, partecipazioni in società che nel triennio precedente<sup>25</sup> abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro, partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, necessità di contenimento dei costi di funzionamento, necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4. I piani di razionalizzazione

---

<sup>25</sup> Ai fini dell'applicazione del criterio, il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a euro 500 mila per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione.

devono essere corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione. I provvedimenti devono essere adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e trasmessi e resi disponibili alla struttura individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e alla Sezione di controllo della Corte dei conti competente. Anche le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione devono effettuare la comunicazione. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, le pubbliche amministrazioni devono approvare una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la devono trasmettere alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo ed il monitoraggio sull'attuazione del decreto n. 175 individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e alla Sezione di controllo della Corte dei conti competente. Sono previsti meccanismi sanzionatori, infatti la mancata adozione degli atti da parte degli Enti locali<sup>26</sup> comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Le linee guida Dipartimento del Tesoro – Corte dei conti pubblicate nel 2018 hanno previsto che il provvedimento deve anche contenere una descrizione delle attività compiute dall'Ente in attuazione del provvedimento di revisione straordinaria adottato ai sensi dell'articolo 24 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

---

<sup>26</sup> Col termine *Enti locali* si intendono gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18.8.2000, n. 267, e quindi Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate e Unioni di Comuni.



## 5. RISULTATI DELLA RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA PER L'ANNO 2017

La tabella che segue evidenzia le decisioni prese dagli Enti con riferimento alle 743 partecipazioni possedute, così come dedotte dalla lettura dei provvedimenti inviati.

Tabella 3 – mantenimento e dismissione

SOCIETA'	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	incidenza % mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione	incidenza % dismissione
PER AZIONI	467	384	82,23%	83	17,77%
A RESPONSABILITA' LIMITATA	106	81	76,42%	25	23,58%
CONSORTILI	86	46	53,49%	40	46,51%
COOPERATIVE	84	33	39,29%	51	60,71%
<b>TOTALE</b>	<b>743</b>	<b>544</b>	<b>73,22%</b>	<b>199</b>	<b>26,78%</b>

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

La maggioranza delle partecipazioni afferisce alle società per azioni (467 su 743, 62,85% del totale). Seguono le società a responsabilità limitata (106 su 743, 14,27% del totale), le società consortili (86 su 743, 11,57% del totale) e, infine, le società cooperative (84 su 743, 11,31% del totale).

Complessivamente gli Enti hanno deciso di mantenere il 73,22% delle partecipazioni possedute, per un totale di 544 partecipazioni. La decisione di dismettere ha invece riguardato il restante 26,78% delle partecipazioni, per complessive 199 partecipazioni. Di queste 199 partecipazioni, 85 (42,71%) afferiscono a società in liquidazione e 82 (41,20%) afferiscono a società per le quali era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti<sup>27</sup>. In merito invece alle 200 dismissioni decise in sede di revisione straordinaria, 108 afferivano a partecipazioni in società attive e 92 in società in liquidazione. Dunque gli Enti sono riusciti a perfezionare la dismissione delle partecipazioni in società attive decisa

<sup>27</sup> La legge n. 145 del 2018 ha integrato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, le disposizioni dell'articolo 24 del testo unico con il comma 5 bis che stabilisce che a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione.

in occasione della revisione straordinaria solo con riferimento a 26 società su 108 e quindi nella misura del 24%. Si configura dunque una certa lentezza nel portare a termine i procedimenti di dismissione che, per quanto avviati, trovano difficoltà a perfezionarsi con la liquidazione ed il pagamento della quota spettante.

La decisione di mantenere si attesta su valori più alti (82,23%) con riferimento alle società per azioni, con 384 partecipazioni su 467 complessive. Delle 83 partecipazioni che gli Enti hanno deciso di dismettere, 35 riguardano partecipazioni in società in liquidazione e 23 riguardano partecipazioni per le quali era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti. Delle restanti 25 partecipazioni, la gran parte afferisce ad una società acquisita per successione da una soppressa Provincia da dismettere ad una società di scopo per previsione di legge regionale.

Seguono le società a responsabilità limitata (76,42%) con riferimento alle quali si è deciso di mantenere 81 partecipazioni su 106 complessive. Delle 25 partecipazioni che gli Enti hanno invece deciso di dismettere, 10 riguardano partecipazioni in società in liquidazione e 14 riguardano partecipazioni per le quali era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti. Per la restante partecipazione la volontà di dismettere è stata determinata da un numero di amministratori superiore al numero di dipendenti e da un fatturato medio nel triennio precedente non superiore ad euro 500 mila.

Decisamente più basse le incidenze di mantenimento in corrispondenza delle società consortili (53,49%, 46 partecipazioni su 86 complessive) e delle società cooperative (39,29%, 33 partecipazioni su 84 complessive).

Per le società consortili la percentuale di mantenimento (53,49%) afferisce a 46 partecipazioni, di cui ben 41 non sono, come ben evidenziato dagli Enti partecipanti, in possesso dei requisiti previsti dal testo unico, in quanto presentano un numero di amministratori, quasi sempre senza compenso, superiore al numero di dipendenti, motivato dalla necessità di garantire la rappresentatività degli interessi locali, ed un fatturato medio nel triennio precedente non superiore a euro 500 mila. Nella gran parte dei casi gli Enti hanno deciso di mantenere la partecipazione proponendo di verificare la possibilità di trasformazione in una forma associativa diversa da quella societaria. Poiché a decorrere dal 1° gennaio 2019, con legge n. 145 del 2018 è intervenuta una integrazione normativa

dell'articolo 26 del testo unico con il comma 6 bis, che stabilisce che le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6, per una buona parte delle 41 partecipazioni di cui si è appena detto troverà giustificazione il mantenimento. Con riferimento invece alle 40 partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione, 34 riguardano società in liquidazione e 3 riguardano partecipazioni per le quali era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti. Per le restanti 3 partecipazioni ciò che ha determinato la volontà di dismettere è stato quasi sempre un numero di amministratori superiore al numero di dipendenti, un fatturato medio nel triennio precedente non superiore a euro 500 mila e un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Anche per le società cooperative si evidenzia che con riferimento alle 33 partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento, ben 24 non sono, come ben evidenziato dagli Enti partecipanti, in possesso di tutti i requisiti previsti dal testo unico. Anche in questo caso si riscontra un numero di amministratori, quasi sempre senza compenso, superiore al numero di dipendenti, in modo da garantire la rappresentatività degli interessi locali, e un fatturato medio nell'ultimo triennio non superiore a euro 500 mila. Le società interessate sono principalmente alberghi diffusi e gli Enti hanno deciso di mantenere la partecipazione in modo da non perdere il contributo regionale. Con riferimento invece alle 51 partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione, 6 afferiscono a partecipazioni in società in liquidazione e 42 a partecipazioni per le quali era già stata decisa la dismissione con provvedimenti precedenti. Per le restanti 3 partecipazioni, la decisione di dismettere è stata quasi sempre determinata da un fatturato medio nel triennio precedente non superiore a euro 500 mila.

Non tutti gli Enti hanno evidenziato le società partecipate indirettamente ed espresso anche con riferimento a queste una decisione in merito al mantenimento o alla dismissione verificando i requisiti richiesti dal testo unico.

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

#### Tabella 4 – società per azioni



SOCIETA' PER AZIONI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
1	A & T 2000 SPA	organizzazione della gestione, della raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani		41	39	2
	ACQUE DEL BASSO LIVENZA SPA	raccolta, trattamento e fornitura di acqua - acquedotto	cancellata in data 11.12.2014 per fusione mediante costituzione di nuova società (LIVENZA TAGLIAMENTO ACQUE SPA)			
	ACQUE DEL BASSO LIVENZA PATRIMONIO SPA	gestione e amministrazione del patrimonio immobiliare, delle reti, degli impianti	cancellata in data 17.1.2017 per fusione mediante incorporazione in LIVENZA TAGLIAMENTO ACQUE SPA			
2	ACQUEDOTTO DEL CARSO SPA	distribuzione acqua potabile		3	3	
3	ACQUEDOTTO POIANA SPA	captazione, trattamento e distribuzione acqua potabile		12	12	
4	AGENZIA PER LA MOBILITA' TERRITORIALE SPA - AMT SPA	gestione parcheggi	liquidazione da <u>1.2.2013</u>	6		6
5	AMBIENTE SERVIZI SPA	raccolta di rifiuti solidi non pericolosi		24	24	
	AMGA AZIENDA MULTISERVIZI SPA	gas, illuminazione pubblica, semafori	cancellata in data 30.6.2014 per fusione mediante incorporazione in HERA SPA			

SOCIETA' PER AZIONI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
6	ASCO HOLDING SPA	assunzione, detenzione e gestione di partecipazioni in società che operano nel settore dei servizi pubblici, dell'energia, delle infrastrutture, delle telecomunicazioni, dei servizi di rete		1	1	
7	ATAP SPA	trasporto su strada		50	17	33
8	AUTOSERVIZI FVG SPA - SAF	trasporto su strada		26	26	
9	AZIENDA PROVINCIALE TRASPORTI SPA	trasporto pubblico		25	25	
	BIC INCUBATORI FVG SPA	promozione nascita e sviluppo imprese				
	BLUENERGY GROUP SPA	gas				
10	CAFC SPA	acqua		125	124	1
	CAIBT PATRIMONIO SPA	gestione e amministrazione patrimonio immobiliare, reti, impianti	cancellata in data 17.1.2017 per fusione mediante incorporazione in altra società			
	CAIBT SPA	acqua	cancellata in data 11.12.2014 per fusione mediante costituzione di nuova società (LIVENZA TAGLIAMENTO ACQUE SPA)			
	CARNIACQUE SPA	acqua, fogne	cancellata in data 28.12.2016 per fusione mediante incorporazione in CAFC SPA			

SOCIETA' PER AZIONI	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
CONSORZIO AEROPORTO FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	ammodernamento, potenziamento, gestione aeroporto	cancellata in data 23.12.2013			
CONSORZIO DEPURAZIONE LAGUNA SPA	depurazione acque	cancellata in data 30.11.2010 per fusione mediante incorporazione in CAFC SPA			
CSR BASSA FRIULANA SPA	rifiuti solidi urbani	cancellata in data 1.9.2011 per fusione mediante incorporazione in NET SPA			
11 ESATTO SPA	formazione e invio icipi, tarsu, ...		1	1	
12 EXE SPA	trattamento e smaltimento rifiuti	liquidazione da 31.8.2017	1		1
13 FARMACIE COMUNALI FVG SPA	farmacia		4	4	
14 FIERA TRIESTE SPA	organizzazione e gestione di manifestazioni fieristiche	liquidazione da 30.9.2010	1		1
15 GEA GESTIONI ECOLOGICHE E AMBIENTALI SPA - GEA SPA	rifiuti, pulizia strade		18	8	10
GENERALI SPA		è società quotata			
GESTIONE IMMOBILI FRIULI VENEZIA GIULIA SPA	gestione immobili e patrimonio Regione	cancellata in data 12.1.2017			
16 GESTIONE SERVIZI MOBILITA' SPA	aree sosta, parcheggi		10	10	
17 GIT GRADO IMPIANTI TURISTICI SPA	gestione strutture balneari		1	1	

SOCIETA' PER AZIONI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
	HERA SPA	multiutility operante nei settori ambiente, energia e idrico	nasce nel 2002 e rappresenta la prima esperienza nazionale di aggregazione di aziende municipalizzate - è società quotata in Borsa			
18	HYDROGEA SPA	servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura, depurazione)	costituita in data 22.12.2010	21	21	
19	INTERPORTO CENTRO INGROSSO DI PORDENONE SPA	gestione di centri di movimentazione merci		1		1
20	INTERPORTO CERVIGNANO DEL FRIULI SPA	gestione di centri di movimentazione merci		1	1	
21	INTERPORTO DI TRIESTE SPA	gestione autoporto di Ferneti, del piazzale operativo, banchine di visita doganale	prima del 11.6.2015 la denominazione era TERMINAL INTERMODALE DI TRIESTE-FERNETTI SPA	2	2	
	INTESA SAN PAOLO SPA	banca				
22	IRIS ISONTINA RETI INTEGRATE E SERVIZI SPA	attività delle holding impegnate nell'attività gestionale	liquidazione da <u>31.1.2015</u>	25		25

SOCIETA' PER AZIONI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
	LIVENZA TAGLIAMENTO ACQUE SPA	raccolta, trattamento e fornitura di acqua - acquedotto	costituita in data 11.12.2014 per fusione tra Caibt Spa e Acque del Basso Livenza Spa - ha emesso strumenti finanziari consistenti in prestiti obbligazionari quotati in mercati regolamentati (segmento Extra Mot PRO di Borsa Italiana)			
	MARINA DI MONFALCONE TERME ROMANE SPA	lavori di completamento di edifici	cancellata in data 1.4.2015			
23	NET SPA	igiene urbana e ambiente		57	57	
24	PORDENONE FIERE SPA	esposizioni merceologiche		2	2	
	PRAMOLLO SPA	promozione, costruzione, ... di qualsiasi impianto nel settore turistico	cancellata in data 24.9.2009			
25	SISTEMA SOSTA E MOBILITA' SPA	gestione parcheggio		3	3	
26	SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE - SAAV	gestione e esercizio autostrade		1	1	
	SOCIETA' PER L'AUTOSTRADA DI "ALEMAGNA" SPA	promozione, costruzione, esercizio autostrada Ve-Monaco	cancellata in data 16.5.2014			



SOCIETA' PER AZIONI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
27	STAZIONI DOGANALI AUTOPORTUALI GORIZIA SPA	magazzini di custodia e deposito per conto terzi		1	1	
28	STU MAKO' SPA	trasformazione e realizzazione di aree urbane e viabilità	<u>liquidazione da 14.3.2016 e concordato preventivo da 15.3.2017</u>	2		2
	TARVISIO 2000 SPA	interventi di valorizzazione, riqualificazione e ristrutturazione di aree urbane	cancellata in data 20.1.2016			
	TISANA SHARIF SPA	locazione di immobili propri	dal 6.12.2016 la denominazione è TISANA SHARIF SAS			
29	UDINE E GORIZIA FIERE SPA	organizzazione di fiere e convegni		2	1	1
	UDINE SERVIZI SPA	gestione della partecipazione in un'impresa di produzione	cancellata in data 13.12.2013			
<b>TOTALE</b>				<b>467</b>	<b>384</b>	<b>83</b>
<b>incidenza percentuale</b>					<b>82,23%</b>	<b>17,77%</b>

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

Tabella 5 – società a responsabilità limitata

	SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
	ACEGAS APS HOLDING SRL	acquisizione, detenzione e gestione di partecipazioni	cancellata in data 18.12.2012 per fusione mediante incorporazione in HERA SPA			
	ACQUE MINERALI ALPE ADRIA FONTE DI MUSI SRL	sfruttamento e commercializzazione acque minerali	cancellata in data 31.12.2014			
	AJARNET SRL	studio e ricerca tecnologie telematiche	trasformata da spa a srl in data 8.6.2010 - cancellata in data 4.12.2013			
1	ALBERGO DIFFUSO FORESTA DI TARVISIO SRL	albergo diffuso		1		1
2	AMT TRASPORTI SRL	trasporto e mobilità	liquidazione da <u>1.1.2013</u>	6		6
3	AUSA MULTISERVIZI SRL	gas metano		1	1	
4	AUSA SERVIZI SALUTE SRL	farmacia		1	1	
5	CENTRO MEDICO UNIVERSITA' CASTRENSE SRL	poliambulatorio medico		1		1
	ENERGYMONT SRL	manutenzione, gestione e controllo di impianti di produzione di energia idroelettrica	cancellata in data 20.12.2011			
6	ESCO MONTAGNA FVG SRL	produzione e distribuzione del calore e del freddo (combustibile cippato di legno)	variazione di forma giuridica a far data dal 22.8.2016 (da spa a srl)	30	18	12
7	FARMACIA COMUNALE DI AZZANO DECIMO SRL	attività di farmacia		1	1	
8	FARMACIA COMUNALE DI TAVAGNACCO SRL	farmacia		1	1	

SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
	FRIULENERGIE SRL	produzione e vendita di energia generata da fonti rinnovabili	prima del 5.8.2008 la denominazione era CAFC ENERGIA SRL - cancellata in data 23.12.2013 per fusione in CAFC SPA			
9	IRISACQUA SRL	risorse idriche		25	25	
10	ISONTINA AMBIENTE SRL	raccolta rifiuti solidi non pericolosi	costituita in data 27.12.2010	28	28	
11	LA TISANA POWER SRL	produzione di energia elettrica	<u>liquidazione da 30.10.2013</u>	1		1
12	LIVENZA SERVIZI MOBILITA' SRL	gestione aree di sosta, realizzazione parcheggi		2	2	
	MISTRAL FVG SRL	raccolta, trasporto residui solidi e liquidi				
13	MTF SRL	raccolta, smaltimento, trattamento, recupero, riciclaggio di rifiuti		1	1	
14	MULTISERVIZI AZZANESE S.U. A R.L.	gas	<u>liquidazione da 4.11.2013</u>	1		1
	PARCO ARCHEOLOGICO DEI CASTELLI SRL	recupero beni archeologici locali	cancellata in data 21.1.2014			
	PERL'A SRL	ciclo integrato rifiuti	cancellata in data 16.1.2012			
	POLDO SRL	ricerca sorgenti di acqua minerale e sfruttamento	cancellata in data 13.11.2018			
15	PROMOGOLF ALPE ADRIA SRL	gestione campi da golf e promozione turistica	<u>liquidazione da 26.5.2009</u>	1		1
16	RESIDENCE STATI UNITI D'AMERICA SRL	gestione servizi pubblici di casa di riposo per anziani	<u>liquidazione da 1.1.2018</u>	1		1

	SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
17	SERVIZI E PARCHEGGI LIGNANO SRL	gestione della sosta		1	1	
	SERVIZIO AZIENDE AGRICOLE SPERIMENTALI E DIMOSTRATIVE SRL - SAASD SRL	ricerca, sperimentazione e attività dimostrativa nel settore agroambientale	cancellata in data 20.3.2013			
	SISTEMA AMBIENTE RETI SRL	gestione integrata risorse idriche	cancellata in data 23.12.2014			
	SISTEMA AMBIENTE SRL	gestione acquedotto	cancellata in data 15.12.2017 per fusione mediante incorporazione in Livenza Tagliamento Acque spa			
	SOCIETA' PER LA GESTIONE IMPIANTO ALTO TAGLIAMENTO SRL	gestione impianto di depurazione	cancellata in data 6.6.2011			
18	TCD TRIESTECITTA' DIGITALE SRL	progettazione, realizzazione, sviluppo sito portale telematico della città di Trieste		1		1
19	UCIT SRL	controlli diretti ad accertare l'effettivo stato di manutenzione ed esercizio degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia		1	1	
20	UDINE MERCATI SRL	gestioni di mercati all'ingrosso	variazione di forma giuridica dal 15.2.2016 (da spa a srl)	1	1	
<b>TOTALE</b>				<b>106</b>	<b>81</b>	<b>25</b>

SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
incidenza percentuale				76,42%	23,58%

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

Tabella 6 - società consortili

SOCIETA' CONSORTILI	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
1 AEROPORTO AMEDEO DUCA D'AOSTA DI GORIZIA SOC. CONS. PER AZIONI	gestione parziale aeroporto	variazione di forma giuridica a decorrere dal 31.12.2013 (da spa a soc. cons. per azioni)	2	2	
2 AGENZIA PER LO SVILUPPO DEL DISTRETTO INDUSTRIALE DEL COLTELLO SOC. CONS. A R. L.	tutela e promozione prodotti e marchi del distretto del coltello	liquidazione da <u>10.12.2015</u>	8		8
ARENGO CONSORZIO PER LO SVILUPPO TURISTICO DELLE VALLI DEL NATISONE E CIVIDALE SOC. CONS. A R. L.	promozione settore turistico	cancellata in data 31.12.2012			
3 CARNIA WELCOME SOC. CONS. A R. L.	servizi di consulenza, coordinamento e promozione nel settore turistico	liquidazione da <u>5.7.2017</u>	2		2

SOCIETA' CONSORTILI	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
CLUSTER AGRO- ALIMENTARE FVG SOC. CONS. A R. L.	attività di promozione tramite vari progetti dello sviluppo della comunità distrettuale intesa come attività di servizi alle imprese	prima del 3.8.2017 la denominazione era PARCO AGRO- ALIMENTARE DI SAN DANIELE SOC. CONS. A R. L.			
CLUSTER ARREDO E SISTEMA CASA SRL CONSORTILE	attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo- gestionale e pianificazione aziendale a supporto dei processi innovativi delle imprese, dei cluster, dei distretti, ...	prima del 5.10.2016 la denominazione era AGENZIA PER LO SVILUPPO DEI DISTRETTI INDUSTRIALI E CLUSTER SRL CONSORTILE			
COLLIO SERVICE SRL	promozione avvio di nuove iniziative economiche e valorizzazione delle risorse umane e materiali dei territori montani della Comunità montana del Collio stimolando la collaborazione tra eell e imprenditoria privata	cancellata in data 23.5.2018			
COMET SOC. CONS. A R. L.	promozione dello sviluppo della comunità distrettuale intesa come attività di servizi alle imprese	prima del 16.4.2009 la denominazione era CO.MEC DISTRETTO DELLA COMPONENTISTICA E DELLA MECCANICA SOC. CONS. A R. L.			

SOCIETA' CONSORTILI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
4	CONSORZIO DI PROMOZIONE TURISTICA DEL TARVISIANO, DI SELLA NEVEA E DEL PASSO PRAMOLLO SOC. CONS. A R. L.	realizzazione di iniziative promozionali pubblicitarie e di valorizzazione delle strutture commerciali e ricettive del tarvisiano e di Sella Nevea		2	2	
5	CONSORZIO SERVIZI TURISTICI ALTO FRIULI SOC. CONS. A R. L.	promozione turistica	cosetur - <u>liquidazione</u> da <u>3.3.2009</u>	13		13
	CONSORZIO SERVIZI TURISTICI DELLA CARNIA CENTRALE	promozione e organizzazione di iniziative tese a valorizzare le località nelle componenti culturali, turistiche e economiche	cancellata in data 26.11.2012			
	CONSORZIO SERVIZI TURISTICI FORNI DI SOPRA SOC. CONS. A R. L.	gestione impianti, strutture e infrastrutture turistiche	cancellata in data 28.12.2018			
6	DISTRETTO DEL MOBILE LIVENZA SOC. CONS. A R. L.	organizzazione di servizi volti allo sviluppo e all'innovazione delle imprese in armonia con le linee di politica industriale della regione FVG	<u>liquidazione da</u> <u>27.2.2015</u>	11		11
7	DITEDI DISTRETTO INDUSTRIALE DELLE TECNOLOGIE DIGITALI SOC. CONS. A R. L.	gestione, coordinamento e promozione delle attività del distretto delle tecnologie digitali	costituita in data 12.2.2009	2	1	1

SOCIETA' CONSORTILI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
8	EUROLEADER SOC. CONS. A R. L.	attuazione di iniziative di sviluppo locale, prevalentemente di tipo partecipativo, in ambito economico, culturale e sociale in genere a favore del territorio carnico		1	1	
9	FRIULI INNOVAZIONE, CENTRO DI RICERCA E DI TRASFERIMENTO TECNOLOGICO SOC. CONS. A R. L.	favorire il trasferimento alle imprese delle conoscenze tecniche e scientifiche sviluppate all'interno dell'università e dei centri di ricerca collegati	costituita per trasformazione del consorzio in data 6.12.2012	2	2	
10	GRUPPO DI AZIONE LOCALE DEL CARSO SOC. CONS. A R. L.	promuovere lo sviluppo, il miglioramento e la valorizzazione delle risorse locali	costituita in data 7.8.2008	15	13	2
	ISONTINA SVILUPPO SOC. CONS. A R. L.	promuovere e gestire iniziative per il rilancio industriale e occupazionale di Gorizia	cancellata in data 31.5.2016			
11	LEADER CONSULTING SOC. CONS. A R. L.	attività di aerofotogrammetria e cartografia		2	2	
12	LIGNANO SABBIA D'ORO GESTIONI SPA	gestione di attività economiche e turistiche di interesse del territorio		4	1	3



SOCIETA' CONSORTILI	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
13 MONTAGNA LEADER SOC. CONS. A R. L.	disbrigo pratiche amministrative di stesura, attuazione e sviluppo di programmi di sostegno economico finanziati dalla unione europea		3	3	
14 OPEN LEADER SOC. CONS. A R. L.	promozione di attività nei settori agricolo, agrituristico, turistico, artigianale di servizi e delle attività produttive in genere		17	17	
PIANCAVALLO DOLOMITI FRIULANE SOC. CONS. A R. L.	servizi di organizzazione, coordinamento e promozione economico turistici nel FVG	cancellata in data 15.12.2016			
POLO TECNOLOGICO DI PORDENONE SOC. CONS. PER AZIONI	organizzazione e promozione dell'attività di ricerca tecnologica				
PORTA DELLA CARNIA SOC. CONS. A R. L.	organizzazione di eventi e manifestazioni di rilevanza turistica	cancellata il 3.2.2010			
RES TIPICA IN COMUNE SOC. CONS. A R. L.	sviluppo e gestione di servizi on line per conto dell'associazione della città del vino ed i Comuni aderenti	cancellata in data 7.5.2019			
SOCIETA' AGRICOLTURA SERVIZI SOC. CONS. A R. L. - SAS SOC. CONS. A R. L.	assistenza tecnica alle aziende viticole e olivicole	cancellata in data 29.11.2011			

SOCIETA' CONSORTILI		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
15	TORRE NATISONE GAL SOC. CONS. A R. L.	promozione di attività nei settori agricolo, agrituristico, turistico		2	2	
	TRIESTE COFFEE CLUSTER SRL	servizio per l'innovazione tecnologica, gestionale e organizzativa alle piccole e medie imprese del comparto del caffè	cancellata in data 16.5.2019			
<b>TOTALE</b>				<b>86</b>	<b>46</b>	<b>40</b>
<b>incidenza percentuale</b>					<b>53,49%</b>	<b>46,51%</b>

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

Tabella 7 – società cooperative

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

	SOCIETA' COOPERATIVE	oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
	BANCA DI CARNIA E GEMONESE CREDITO COOPERATIVO SOC. COOP.	raccolta risparmio e esercizio credito				
12	BANCA POPOLARE DI VICENZA SOC. COOP. PER AZIONI		liquidazione coatta amministrativa disposta con d.m. 185 del 25.6.2017	1		1
13	BANCA POPOLARE ETICA SOC. COOP. PER AZIONI	raccolta del risparmio e esercizio del credito, servizio di collegamento tra imprese sociali		4	2	2
14	BORGO SOANDRI SOC. COOP. A R. L.	gestione mensa, servizio pulizie, albergo diffuso		1		1
	CANTINA DI RAUSCEDO SOC. COOP. AGRICOLA	raccolta di uva, trasformazione e commercializzazione del vino prodotto				
	CASEIFICIO COOPERATIVO VAL DEGANO SOC. COOP. AGRICOLA	raccolta latte, trasformazione e vendita prodotti derivati	liquidazione da 4.11.2010			
15	CENTRO FORMAZIONE PROFESSIONALE CIVIDALE SOC. COOP. SOCIALE	formazione professionale culturale	civiform	1	1	
16	CEREALICOLA VIERIS SOC. COOP. AGRICOLA	essicazione, trasformazione o lavorazione di prodotti agricoli		1	1	

SOCIETA' COOPERATIVE		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
17	CIRCOLO AGRARIO FRIULANO SOC. COOP.	commercio all'ingrosso e al minuto di prodotti per l'agricoltura, la zootecnia, l'industria, l'artigianato, il commercio, ...		1		1
	CONSORZIO PRODOTTI DELLA MONTAGNA FVG SOC. COOP.	dal 26.3.2012 affitto ramo d'azienda propria				
18	COOPERATIVA AGRICOLTORI VALCANALE SOC. COOP. AGRICOLA	dal 12.10.2001 commercio al dettaglio di prodotti lattiero-caseari di produzione di terzi e vendita di gelati di propria produzione		3		3
19	COOPERATIVE RIUNITE DI ZIRACCO E REMANZACCO SOC. COOP. A R. L.	acquisto e vendita di generi alimentari, concimi, sementi		1		1
	CSS TEATRO STABILE DI INNOVAZIONE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA SOC. COOP.	cultura (teatro, danza, musica, ...)				
	ENOTECA DI BUTTRIO SOC. COOP. AGRICOLA	raccolta e vendita di prodotti vitivinicoli	cancellata in data 28.12.2015			
20	ENOTECA DI CORMONS SOC. COOP. AGRICOLA	conferimento e commercializzazione di prodotti della vinificazione dei soci, esposizione di vini tipici e pregiati dei soci, gestione punti vendita e ristorazione		1	1	
	FORNO RURALE COMUNALE DI REMANZACCO SOC. COOP.	confezione e commercio di tutti i prodotti della panetteria	cancellata in data 22.6.2016			

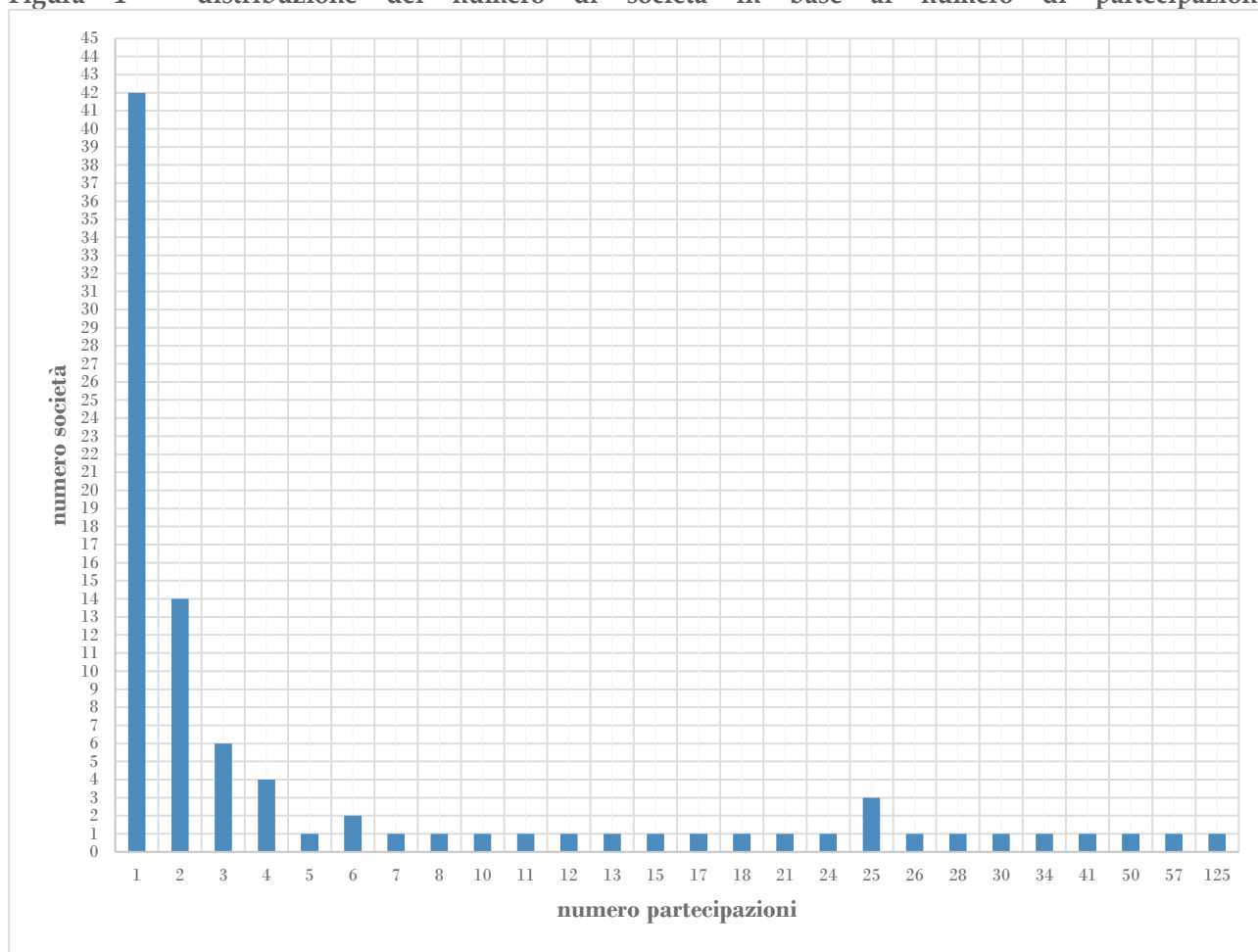
SOCIETA' COOPERATIVE		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
	LA BUONA TERRA SOC. COOP. A R. L.	attività agricola, raccolta e commercializzazione all'ingrosso di cereali e leguminose	cancellata in data 1.7.2014 per trasferimento in altra provincia			
21	LAGUNA D'ORO SOC. COOP.	esercizio di albergo diffuso	costituita in data 12.4.2010 e <u>liquidazione da</u> <u>11.12.2017</u>	1		1
22	LA MARMOTE ALBERGO DIFFUSO DI PALUZZA SOC. COOP.	albergo diffuso	costituita in data 1.7.2014	1		1
	LATTERIA SOCIALE DI CIVIDALE E VALLI DEL NATISONE SOC. COOP. AGRICOLA	produzione dei derivati del latte, formaggi, mediante raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci				
	LE ANGUANE SOC. COOP.	valorizzare le tradizioni montane del territorio montano e pedemontano	cancellata in data 17.1.2017			
23	LEGNO SERVIZI SOC. COOP.	commercio all'ingrosso di legnami		34	5	29
	PANCOOP SOC. COOP. DI COMUNITA'	continuità di occupazione e migliori condizioni economiche, sociali, professionali	prima del 25.8.2016 la denominazione era PANIFICIO COOPERATIVO ALTO BUT SOC. COOP. A R. L.			
	PROMO CORMONS COLLIO SOC. COOP. A R. L.	promozione del territorio	cancellata in data 22.11.2010			
24	SECAB SOC. COOP.	energia elettrica		7	7	

SOCIETA' COOPERATIVE		oggetto sociale	note	n. partecipazioni	n. partecipazioni per le quali è stato deciso il mantenimento	n. partecipazioni per le quali è stata decisa la dismissione e n. partecipazioni in società in liquidazione
	SISTEMA AGRIEXPORT FRIULI ITALIA SOC. COOP.	favorire la presenza all'estero dei prodotti agroalimentari tipici	cancellata in data 21.1.2016			
25	SOCIETA' COOPERATIVA IDROELETTRICA DI FORNI DI SOPRA SOC. COOP. A R. L.	produzione e vendita di energia elettrica per forza motrice e illuminazione		1	1	
	STALLA SOCIALE DI CAVAZZO CARNICO SOC. COOP. A R. L.	produzione agricola, gestione di stalle e allevamento				
26	VAL DEGANO TURISMO E SERVIZI SOC. COOP. A R. L.	albergo diffuso		2	1	1
27	VETRINA DEL TERRITORIO SOC. COOP.	albergo diffuso	<u>liquidazione da</u> 28.12.2018	4		4
<b>TOTALE</b>				<b>84</b>	<b>33</b>	<b>51</b>
<b>incidenza percentuale</b>					<b>39,29%</b>	<b>60,71%</b>

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

Il grafico che segue mette invece ben in evidenza come sono distribuite le 743 partecipazioni tra le 91 società partecipate.

Figura 1 - distribuzione del numero di società in base al numero di partecipazioni



Dunque, le società partecipate da un unico Ente sono 42 (su 91), mentre la società maggiormente partecipata conta 125 (su 743) partecipazioni.



Il monitoraggio e l'istruttoria sono stati curati dalla dott.ssa Francesca Perini.



# SOMMARIO

PARTE III.....	1
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.....	2
1. Sintesi e conclusioni del monitoraggio .....	3
2. Contenuti dell'attività istruttoria e rispetto della tempistica .....	6
3. Confronto con i monitoraggi precedenti .....	9
4. Contenuto del decreto legislativo n. 175 del 2016 .....	12
5. Risultati della razionalizzazione periodica per l'anno 2017 .....	21
Sommario .....	46

