



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

Composto dai seguenti Magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel
CONSIGLIERE: Antonella Manca
REFERENDARIO: Marco Coiz (relatore)

Deliberazione del 1° aprile 2025

Comune di Trieste. Controllo sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni previsto dall'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali) relativo alle relazioni rese negli anni 2022 e 2023.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia);

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

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 e, in particolare, gli articoli da 32 a 37;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

VISTE le Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città Metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2022 e 2023, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR;

VISTA l'ordinanza n. 4 del 2025 con la quale è stata definita la composizione del Collegio competente a deliberare sul Controllo enti locali ed è stato disposto *“che nell'ipotesi di affidamento dell'incarico di relatore ad magistrato estraneo ad una composizione collegiale stabilita questi entri a far parte del Collegio in sostituzione dell'altro magistrato nel rispetto dell'articolazione della composizione collegiale a tre magistrati prevista dall'art. 36 del dpr n. 902 del 1975 come novellato dal d.lgs. n. 125 del 2003”*;

VISTA, altresì, l'ordinanza n. 28 del 2024 che ha affidato al Referendario Marco Coiz l'incarico relativo all'attività istruttoria inerente ai Controlli previsti dall'art. 148 del D. Lgs. n. 267 del 2000 sui controlli interni degli enti locali - esercizi 2022 e 2023;

VISTI i questionari per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Trieste per gli anni 2022 e 2023, trasmessi a questa Sezione rispettivamente con prot. Cdc n. 525 del 13 marzo 2024 e n. 896 del 10 aprile 2004;

CONSIDERATA l'istruttoria effettuata e, in particolare, le richieste di chiarimenti ed integrazioni formulate dalla Sezione a mezzo della nota prot. Cdc n. 3000 del 04 novembre 2024, il riscontro fornito a tal riguardo dal Comune ed acquisito al prot. Cdc n. 3153 del 15 novembre 2024, gli esiti dell'incontro istruttorio tenutosi in data 21 novembre 2024, compendiati nel verbale trasmesso con prot. Cdc n. 3285 del 26 novembre 2024, nonché la successiva nota del Comune, registrata al prot. Cdc n. 3558 del 4 dicembre 2024;

CONSIDERATI, inoltre, gli esiti del contraddittorio, avviato con la trasmissione della nota prot. Cdc n. 380 del 14 febbraio 2025 con la quale sono stati condivisi con l'Ente gli

esiti del controllo espletato e la successiva comunicazione di riscontro del Comune prot. Cdc n. 494 del 07 marzo 2025;

VISTA l'ordinanza n. 11 del 28 marzo 2025 con la quale è stato convocato il presente Collegio per il giorno 1° aprile 2025;

UDITO il relatore Referendario Marco Coiz nella Camera di Consiglio del 1° aprile 2025;

Considerato in fatto:

In data 13 marzo 2024 il Comune di Trieste ha trasmesso a questa Sezione, mediante l'applicativo "LimeFIT", il questionario per la relazione annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni riferito al 2022 (acquisito al prot. Cdc n. 525 del 2024), mentre in data 10 aprile 2024 ha inoltrato il questionario riferito al 2023 (registrato al prot. Cdc n. 896 del 2024).

La Sezione di controllo ha esaminato congiuntamente i suddetti referti, improntando la propria istruttoria al metodo del "dialogo istruttorio", ritenuto particolarmente funzionale all'individuazione, in considerazione dell'efficacia del controllo, delle modalità più tempestive e flessibili nella conduzione degli accertamenti istruttori, con l'intento di evitare aggravii o inutili appesantimenti della procedura. È stata pertanto privilegiata l'acquisizione dei documenti mediante accesso al sito istituzionale dell'Ente, pur riservando ampio spazio al contraddittorio diretto con l'Amministrazione già in fase di determinazione ed individuazione degli elementi utili all'analisi, in modo da velocizzare le procedure e realizzare, con maggiore immediatezza, la necessaria asseverazione dei dati.

A seguito dell'esame dei questionari trasmessi, nonché dei documenti autonomamente estratti dal sito istituzionale dell'Ente, con nota del 4 novembre 2024 (registrata al prot. Cdc n. 3000 del 2024), sono state formulate dalla Sezione alcune osservazioni e richieste istruttorie che il Comune ha riscontrato in data 15 novembre 2024 (con nota acquisita al prot. Cdc n. 3153 del 2024). Successivamente, in data 21 novembre 2024, si è tenuto un apposito incontro istruttorio, come da verbale trasmesso all'Amministrazione comunale il successivo 26 novembre (prot. Cdc n. 3285 del 2024).

In sede di incontro istruttorio sono state analizzate e condivise le criticità emerse durante l'istruttoria documentale compiuta e trattati gli aspetti organizzativi ed operativi propri dell'Ente. In seguito, il Comune ha riscontrato il verbale istruttorio,

condividendone i contenuti (nota acquisita al prot. Cdc n. 3558 del 04 dicembre 2024).

Con nota prot. Cdc n. 380 del 14 febbraio 2025 veniva pertanto avviato il contraddittorio con il Comune di Trieste mediante invio degli esiti del controllo che l'Ente provvedeva a riscontrare con apposita comunicazione prot. Cdc n. 494 del 07 marzo 2025.

Considerato in diritto:

L'art. 33 del D.P.R. n. 902 del 1975 di *"Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia"* attribuisce alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il potere di esaminare i risultati dei controlli interni eventualmente effettuati nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti locali, dei rispettivi enti strumentali e delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella Regione. La materia dei controlli interni degli Enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 18 del D. Lgs. n. 9, del 2 gennaio 1997, non avendo la Regione legiferato in merito, rinviene la propria disciplina nel D. Lgs. n. 267 del 2000 con l'unica eccezione riguardante il controllo di gestione per il quale, ai sensi dell'art. 1, comma 30, della L.R. n. 21 del 11 dicembre 2003, *"nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non si applicano le norme relative al controllo di gestione previste dalla normativa statale"*.

Nello specifico, l'art. 148, comma 1, del TUEL dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verifichino il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale scopo, il Sindaco dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, predisposto in conformità alle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Le finalità del controllo, previste dall'art. 148 del TUEL, sono state più volte indicate dalla Sezione delle Autonomie, tra le altre nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, secondo cui *"i controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per la sana gestione delle Pubbliche Amministrazioni [...] e possono essere visti come un insieme di meccanismi, procedure e strumenti adottati dagli organi direttivi dell'Ente per assicurare il conseguimento dei seguenti obiettivi: - efficacia ed efficienza delle attività operative"*

(controllo di gestione); - attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile); - rispetto del quadro normativo e regolamentare di riferimento (compliance)."

A sottolineare l'importanza dei controlli interni, deve essere rammentato che, ai sensi dell'art. 148, comma 4, del TUEL, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate dall'ente locale, possono irrogare, a carico degli amministratori, un'apposita sanzione pecuniaria.

Il rafforzamento del sistema dei controlli interni degli Enti Locali rappresenta un'esigenza indispensabile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche assegnate alle autonomie territoriali, nonché un presidio a garanzia del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente. Esso costituisce, nel contempo, mediante i diversi meccanismi di controllo di cui si compone, un imprescindibile strumento che si inserisce, in modo capillare, nel processo ciclico di pianificazione – programmazione e verifica a consuntivo. Al riguardo, infatti, la circolarità delle informazioni ed il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna rispondono all'esigenza di procedere speditamente lungo il percorso di evoluzione dei sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance a supporto dei processi decisionali.

Come indicato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 22/SEZ/AUT/2019/INPR, *"il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso all'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.*

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati), e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi

erogati (controllo di qualità).

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'ente."

Con precipuo riferimento al periodo temporale oggetto del presente controllo, si richiama la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, con la quale la Sezione delle Autonomie ha approvato le *"Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – TUEL)"*. Le linee guida testé citate hanno richiesto che la trasmissione della relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell'anno 2022 avvenisse entro il 15 marzo 2024, e che la trasmissione della relazione-questionario riguardante i controlli svolti nel 2023 avvenisse entro il 15 aprile 2024 (termine poi prorogato dalla Sezione delle Autonomie al 15 luglio 2024), mediante impiego della piattaforma dedicata ai questionari di finanza territoriale *"QFIT-Questionario Finanza territoriale"*. La relazione si presenta strutturata in un questionario a risposta sintetica, organizzato in sezioni: - Sistema dei controlli interni; - Controllo di regolarità amministrativa e contabile; - Controllo di gestione; - Controllo strategico; - Controllo sugli equilibri finanziari; - Controllo sugli organismi partecipati; - Controllo sulla qualità dei servizi. L'appendice, dedicata al PNRR, è intesa a cogliere, sempre sul versante dei controlli interni, le azioni che l'ente ha previsto per l'implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici nel cui ambito opera quale soggetto attuatore.

Ad ogni modo, come anche statuito in seno alla deliberazione di approvazione dei questionari, resta ferma la possibilità per le Sezioni regionali della Corte di integrare le informazioni contenute nelle relazioni con la richiesta di separati ed ulteriori elementi informativi. Questo risulta funzionale a far sì che l'attività di controllo possa portare ad evidenza il livello di errore e di mancato raggiungimento degli obiettivi, intrinseco e connaturato a ciascuna attività gestionale, senza esaurirsi in un mero adempimento formale.

Si espongono di seguito gli esiti dell'attività istruttoria e le considerazioni della Sezione

in merito alle singole tipologie di controllo, oggetto di analisi per mezzo dei citati questionari e dell'ulteriore documentazione acquisita, che hanno fatto emergere aspetti utili da segnalare ai fini di un adeguamento o potenziamento del complessivo sistema indagato.

1. Sistema dei controlli interni:

Occorre premettere come l'analisi del controllo operato dalla Sezione, che ha preso le mosse dallo specifico contesto regolamentare dell'Ente, sia stata metodologicamente orientata alla verifica dell'effettività dei controlli interni considerati quale struttura unitaria. La definizione impiegata dal Legislatore, all'art. 147 del TUEL, che ha concepito i controlli interni, quale "sistema" appare, invero, espressiva dell'interconnessione dei diversi strumenti di controllo funzionalizzati, unitariamente, a garantire la legalità dell'azione dell'Amministrazione. Questa deve essere intesa nella sua accezione globale che comprende, oltre la legittimità, anche l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la coerenza tra programmato ed attuato, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio che si realizza nella continuità degli esercizi finanziari.

Il *"Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni"* risulta essere stato approvato dal Comune di Trieste con la Delibera del Consiglio Comunale n. 10 del 7 marzo 2013 e, successivamente, modificato con Delibera del Consiglio Comunale n. 6 del 20 gennaio 2020.

L'impianto regolamentare del sistema dei controlli interni del Comune di Trieste risulta aderente alle previsioni normative primarie sotto il profilo della tipologia, definizione e contenuti dei controlli, prevedendo il controllo di regolarità amministrativa e contabile, in fase preventiva e successiva, il controllo di gestione, il controllo strategico, il controllo sugli equilibri finanziari, il controllo sulle società partecipate non quotate ed il controllo sulla qualità dei servizi erogati, siano questi ultimi erogati direttamente dall'Ente che per il tramite di organismi esterni.

In sede istruttoria il Comune aveva provveduto a rappresentare che era in corso l'attività finalizzata alla presentazione al Consiglio Comunale di un nuovo regolamento di contabilità al fine della sua approvazione e che era stato previsto un obiettivo all'interno del PIAO finalizzato ad individuare gli ambiti di aggiornamento e/o modifica del *"Regolamento sul sistema di pianificazione e programmazione e controlli interni"*. Tale processo di revisione dei testi regolamentari del Comune risulta finalizzato a

condurre ad un sostanziale positivo loro aggiornamento in modo da allinearne le previsioni alle modifiche intervenute a livello di normazione primaria.

In sede di contraddittorio, l'Ente ha poi precisato che *“con delibera n. 60 del 02.12.2024 il Consiglio comunale ha approvato il nuovo regolamento di contabilità, il quale è stato già applicato per l'approvazione del Documento Unico di Programmazione 2025/2027 e per il bilancio 2025/2027, approvati con delibera n. 64 del 17.12.2024”*.

Sotto un profilo generale, l'Amministrazione comunale ha provveduto nei questionari ad attestare che il sistema dei controlli interni, per le diverse tipologie di controllo sopra indicate, con esclusione del controllo sulla qualità dei servizi, è stato esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e i regolamenti dell'Ente. Nel questionario dell'anno 2022, come parimenti, da quello del 2023, emerge una diversificata assegnazione di personale allo svolgimento dei controlli interni. Infatti, l'indice F.T.E. Giuridico per le singole diverse forme di controllo indicato dall'Ente è compreso per l'anno 2022 tra lo 0 e il 4,16: a) controllo di regolarità amministrativa e contabile 4; controllo di gestione 4,16; controllo strategico 4,16; controllo sugli equilibri finanziari 4; controllo sugli organismi partecipati 1; controllo sulla qualità dei servizi 0. Per l'anno 2023 tra lo 0 e il 4,38: a) controllo di regolarità amministrativa e contabile 2,98; controllo di gestione 4,38; controllo strategico 4,38; controllo sugli equilibri finanziari 4; controllo sugli organismi partecipati 1; controllo sulla qualità dei servizi 0. Il livello del personale assegnato allo svolgimento dei controlli interni risulta pertanto adeguato, fatta eccezione rispetto al controllo sulla qualità dei servizi. Con riguardo a tale tipologia di controllo, che di seguito verrà partitamente esaminata alla luce degli elementi emersi anche in sede istruttoria, il Comune nei questionari ha provveduto ad indicare che *“vi sono solo dei controlli sulla qualità dei servizi adottati autonomamente da alcuni servizi. Un sistema unico di controllo è in fase di sviluppo”*.

2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile:

Gli articoli 7 e 8 del *“Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni”* del Comune disciplinano il controllo preventivo e successivo di regolarità amministrativa e contabile prevedendo, con riferimento al controllo in fase successiva, il rimando, per l'individuazione delle metodologie operative, delle tipologie e frequenza dei report e degli atti da sottoporre a controllo, ad un apposito programma annuale di competenza del Segretario Generale, adottato secondo le indicazioni impartite dalla Giunta Comunale. L'analisi della documentazione presente sul sito internet

dell'Amministrazione ha consentito di appurare che per l'anno 2022 il "*Programma dei controlli interni*" risulta essere stato definito con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 51 del 11/02/2021, mentre per l'anno 2023 risulta essere stato definito con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 147 del 31/03/2023.

La disciplina regolamentare dell'Ente, quale metodologia di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa, indica, conformemente all'art. 147-bis del D. Lgs. n. 267 del 2000, la "*selezione casuale con motivate tecniche di campionamento*". Anche i programmi dei controlli, adottati con le Delibere di Giunta Comunale n. 51 del 2021 e n. 147 del 2023, risultano coerenti con tale tecnica di campionamento. Infatti, questi provvedono a delimitare l'attività di controllo successivo attraverso l'indicazione di un apposito elenco di tipologie di atti e provvedimenti, denominate "*famiglie di atti o procedure*", all'interno delle quali dovranno essere individuati quelli, compresi in un range tra l'1% e il 10% del totale, da sottoporre a scrutinio, mediante estrazione.

Rispetto alle previsioni regolamentari e a quanto statuito nelle Delibere di Giunta Comunale n. 51 del 2021 e n. 147 del 2023, dal riscontro fornito dal Comune in sede di questionari emergeva che, per entrambe le annualità considerate, nell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, era stata utilizzata la tecnica di campionamento della "*estrazione casuale semplice*". A seguito della richiesta istruttoria della Sezione, con riscontro fornito a mezzo della nota acquisita al prot. Cdc n. 3153 del 15 novembre 2024, così come anche in sede di incontro istruttorio del 21 novembre 2024, il Segretario Generale del Comune ha però provveduto a meglio contestualizzare l'indicazione fornita in sede di questionari, chiarendo il significato che le era stato attribuito al momento della compilazione. Infatti, in tali sedi è emerso come il campionamento degli atti, per entrambe le annualità, sia avvenuto attraverso un procedimento che si è snodato in plurime fasi: a) vi è stata l'iniziale quantificazione del numero di atti adottati nel semestre di riferimento ad opera degli uffici informativi; b) vi è stata, poi, l'individuazione dei soli provvedimenti appartenenti alle "*famiglie*" di atti e procedure delineati in conformità ai Programmi di controlli interni di cui alle Delibere di Giunta Comunale n. 51 del 2021 e n. 147 del 2023; c) in seguito, con la Determinazione n. 1106 del 22/03/2023 per il primo semestre 2022, con la Determinazione n. 1514 del 21/04/2023 per il secondo semestre 2022, con la

Determinazione n. 3204 del 06/09/2023 per il primo semestre 2023 e con la Determinazione n. 821 del 01/03/2024, il Segretario Generale ha provveduto a selezionare le famiglie di atti da sottoporre a scrutinio e ha stabilito la percentuale di campionamento tenendo conto dei settori più sensibili o maggiormente esposti al rischio corruttivo (viene fatto riferimento alla prevenzione della corruzione, alla formazione del personale, all'individuazione delle categorie di atti rispetto alle quali si erano, nei precedenti anni, già registrate delle criticità e agli atti afferenti i progetti finanziati con risorse del P.N.R.R.); d) infine, entro il bacino d'indagine così perimetrato, ha avuto luogo l'estrazione casuale come attestato dai seguenti verbali delle operazioni condotte: verbale della riunione del 23/03/2023 *"estrazione causale dei singoli atti / procedimenti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa, in relazione alle tipologie di provvedimento individuate con la determinazione n. 1106 del 22/03/2023. Primo semestre 2022"*; verbale della riunione del 21/04/2023 *"estrazione causale dei singoli atti / procedimenti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa, in relazione alle tipologie di provvedimento individuate con la determinazione n. 1514 del 21/04/2023. Secondo semestre 2022"*; verbale della riunione del 06/09/2023 *"estrazione causale dei singoli atti / procedimenti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa, in relazione alle tipologie di provvedimento individuate con la determinazione n. 3204 del 06/09/2023. Primo semestre 2023"* e verbale della riunione del 04/03/2024 *"estrazione causale dei singoli atti / procedimenti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa, in relazione alle tipologie di provvedimento individuate con la determinazione n. 821 del 01/03/2024. Secondo semestre 2023"*.

Il sistema così delineato, a fronte delle evidenze istruttorie, consente di rilevare che, nonostante l'indicazione fornita dal Comune in sede di questionari circa l'utilizzo della metodologia dell'estrazione casuale semplice, in realtà l'attività di selezione degli atti da sottoporre a controllo è avvenuta secondo una motivata tecnica di campionamento statisticamente valida, pertanto rispettosa del principio veicolato dall'art. 147-bis, comma 2, del TUEL.

La documentazione fornita dal Comune in sede istruttoria ha permesso, inoltre, di appurare che l'attività inerente al controllo interno successivo di regolarità amministrativa e contabile è confluita nelle seguenti relazioni del Segretario Generale: quella relativa al I° semestre 2022 del 30 agosto 2023, quella relativa al II° semestre del 2022 del 20 ottobre 2023, quella relativa al I° semestre del 2023 del 19 febbraio 2024 e

quella del II° semestre 2023 del 07 agosto 2024.

Da quanto indicato dall'Amministrazione in sede di questionari e confermato dalle risultanze documentali prodotte in sede istruttoria, emerge che il numero di atti sottoposto a controllo successivo di regolarità amministrativa risulta pari a n. 77 nel 2022 e n. 100 nel 2023, mentre dalle risultanze istruttorie è risultato che gli atti sui quali è stato apposto, in via preventiva, il parere di regolarità contabile sono stati n. 741 nel 2022 e n. 737 nel 2023 e quelli ai quali è stato apposto il visto di regolarità contabile sono stati n. 3095 nel 2022 e n. 4091 nel 2023. In sede di questionari il Comune aveva provveduto ad indicare che, a seguito dell'attività di controllo, in nessuna delle due annualità erano state rilevate irregolarità, ma dall'analisi della documentazione fornita dal Comune in sede istruttoria, è emerso un quadro diverso che depone in favore della concretezza del controllo realizzato. Infatti, dalle relazioni relative alle risultanze dei controlli, la Sezione ha potuto verificare che l'attività di controllo interno ha consentito la formulazione da parte del Segretario Generale dell'Ente di alcuni rilievi a cui sono seguiti appositi richiami, raccomandazioni ed osservazioni. Inoltre, in sede istruttoria, il Segretario Generale ha evidenziato come l'attività di controllo espletata sia stata utile per sensibilizzare e richiamare l'attenzione degli operati dell'Ente alla correttezza amministrativa in un'ottica di continuo miglioramento, anche attraverso appositi percorsi di formazione.

L'istruttoria compiuta e i chiarimenti offerti dall'Amministrazione, pertanto, hanno permesso di rilevare l'effettività e la conformità alle previsioni normative del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile operato dal Comune di Trieste.

3. Controllo di gestione:

L'art. 198-bis del D. Lgs. n. 267 del 2000 prevede che "nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall' articolo 198, anche alla Corte dei conti."

Il Comune di Trieste ha provveduto alla trasmissione dell'esito del controllo di gestione alla Corte dei conti, per il 2022, con la nota acquisita al protocollo Cdc n. 2506 del 7 agosto 2023 e, per il 2023, con nota registrata al protocollo n. 1322 del 28 maggio 2024.

Il controllo in esame rinviene la propria disciplina all'art. 9 del "Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni" del Comune che risulta integrata, per

quanto attiene alla definizione delle sue precipue modalità attuative, tramite la programmazione dell'attività di controllo espressa nell'ambito delle Delibere di Giunta Comunale n. 51 del 2021 e n. 147 del 2023.

In sede di questionario, l'Amministrazione aveva attestato di aver prodotto ed ufficializzato tre referti relativi agli esiti del controllo di gestione nell'anno 2022 e quattro per l'anno 2023. In senso conforme a tali risultanze, dalla documentazione fornita in sede istruttoria dall'Amministrazione è emerso che:

a) per il 2022, il primo referto era stato incorporato nell'attività di programmazione di cui alla Delibera di Giunta Comunale n. 269 del 20 giugno 2022, recante il *"Piano esecutivo di Gestione 2022 – 2024 – Piano della Prestazione e Piano dettagliato degli obiettivi 2022"* ed alla successiva Delibera di Giunta Comunale n. 431 del 21 settembre 2022 avente ad oggetto *"Approvazione del Piano integrato di Attività e Organizzazione 2022 – 2024 – ai sensi dell'art. 6 del D.L. 80/2021, convertito con modificazioni in Legge n. 113/2021"*; il secondo referto era stato veicolato dalla Delibera di Giunta Comunale n. 562 del 17 novembre 2022 recante *"PEG 2022 – 2024 Piano dettagliato obiettivi 2022 – Variazione obiettivi a seguito della modifica della macrostruttura e funzioni dell'Ente"*; il terzo referto era stato incorporato nella Delibera di Giunta Comunale n. 263 del 5 giugno 2023 recante *"Rapporto generale sulla gestione – Referto anno 2022 ex art. 198 TUEL"*;

b) per il 2023, il primo referto era stato incorporato nell'attività di programmazione di cui alla Delibera di Giunta Comunale n. 1 del 9 gennaio 2023 avente ad oggetto *"Piano Esecutivo di Gestione 2023 – 2025 – Piano dettagliato degli Obiettivi 2023"* e alla successiva Delibera di Giunta Comunale n. 15 del 23 gennaio 2023, recante *"Approvazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023 – 2025 – ai sensi dell'art. 6 del DL 80/2021, convertito con modificazioni in Legge n. 113/2021"*; il secondo referto era correlato alle modifiche realizzate con la Delibera di Giunta Comunale n. 338 del 17 luglio 2023, avente ad oggetto *"PEG 2023 – 2025 Variazione Piano esecutivo di Gestione e Piano dettagliato degli obiettivi 2023"* e alla Delibera di Giunta Comunale n. 388 del 21 agosto 2023 avente ad oggetto *"Modifica piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023 – 2025 – Sottosezione 2.1 Valore pubblico e sottosezione 2.2. Performance"*; il terzo referto era stato incorporato nella Delibera di Giunta Comunale n. 592 del 4 dicembre 2023, avente ad oggetto *"Variazione Piano Esecutivo di Gestione 2023 – 2025 – Piano dettagliato degli Obiettivi e Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023 – 2025 – Sottosezione*

Performance 2.2.”; il quarto referto era stato veicolato dalla Delibera di Giunta Comunale n. 231 del 20 maggio 2024 recante “Rapporto generale sulla gestione – Referto anno 2023 ex art. 198 TUEL”.

In sede di questionari, l’Ente ha dichiarato di essersi dotato di un sistema di contabilità economica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consente di valutare l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa. La Sezione, al fine di verificare, nel rispetto dell’autonomia riconosciuta al Comune, l’effettiva adozione di un sistema di contabilità analitica, in linea con il livello dimensionale e coerente rispetto alle necessità informative dell’Ente, ma capace di rendere effettivo il controllo di gestione, ha provveduto alla disamina delle Delibere di Giunta Comunale riferite al ciclo del controllo di gestione prodotte in sede istruttoria. In sede di programmazione, come anche di verifiche intermedie correlate strettamente alle modifiche degli obiettivi in corso d’anno, il controllo di gestione da parte del Comune è confluito nell’ambito del ciclo della misurazione della prestazione individuale e collettiva del personale. Anche in sede consuntiva, i rapporti generali sulla gestione di cui alle Delibere di Giunta Comunale n. 263 del 5 giugno 2023 e n. 231 del 20 maggio 2024, rappresentano i documenti funzionali alla valutazione delle risultanze utili per la misurazione della prestazione del personale, essendo stati a tal fine anche validati dall’Organismo Indipendente di Valutazione, come emerge dalla documentazione disponibile all’interno della sotto-sezione “Performance”, della sezione “Amministrazione trasparente” del sito dell’Ente.

In termini generali, il controllo di gestione, ancorché sia uno strumento collegato ed utile alla valutazione della prestazione (che opportunamente dovrebbe avvalersi di indicatori oltre che di efficacia, anche di efficienza, economicità, impatto e qualità), non costituisce un mero duplicato dell’esito del controllo sulla prestazione collettiva ed individuale nell’ambito del ciclo della performance e, pertanto, non può confondersi con la relazione / referto finale sulla prestazione, uniformandosi nei contenuti. Giova evidenziare, comunque, che tale affermazione non impedisce all’Ente, nell’ambito della sua autonomia e in un’ottica di efficienza e non aggravamento delle procedure amministrative, di integrare in un’unica sede la programmazione e la rendicontazione delle attività, sia sotto il profilo della prestazione del personale che del controllo di gestione. Infatti, quello che rileva è che per fungere da controllo di gestione,

l'Amministrazione adotti uno strumento di rilevazione funzionale all'emersione dell'aspetto dell'efficienza ed economicità della gestione e, pertanto, si avvalga della contabilità economica analitica.

Come indicato in seno all'art. 196 del TUEL, *“il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.”* Il controllo di gestione, quindi, rappresenta l'insieme delle strutture, delle metodiche, delle procedure e delle altre misure del servizio di controllo interno addetto, idonee a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche in modo regolare, economico, efficiente ed efficace mediante la produzione di risultati e servizi di qualità compatibili con le finalità date dell'organizzazione. Si caratterizza, in tale scopo, per la sua contestualità rispetto all'azione amministrativa, quale strumento utile ad ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. L'aspetto economico della gestione, mediante la rilevazione analitica dei dati e la costruzione di centri di costo e di ricavo, rapportati all'articolazione dell'amministrazione in base al processo o al servizio reso, rappresenta l'elemento fondante del controllo di gestione nell'ambito della misurazione e valutazione dell'efficienza, quale rapporto tra risorse utilizzate e prodotti ottenuti. Anche la Sezione delle Autonomie con deliberazione 23/SEZAUT/2019/FRG, ha affermato che il presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, sia proprio l'adozione del sistema di contabilità analitica per centri di costo in quanto *“la sua adozione parziale comporta che non si riesca a fare ovunque riferimento a costi e ricavi, con l'effetto della mancata adozione sia di indicatori calibrati per verificare l'attuazione degli obiettivi, che di metodologie atte a correggere gli scostamenti”*.

Dall'analisi del contenuto delle Delibere di Giunta sopra indicate, emerge una coerente individuazione e declinazione degli obiettivi gestionali dalla pianificazione strategica mediante, quindi, una integrazione tra il contenuto del Documento Unico di Programmazione e il Piano Esecutivo di Gestione / Piano Integrato di Attività e Organizzazione / Piano della Performance. Gli obiettivi operativi, strettamente correlati alla performance del personale, vengono dall'Amministrazione distinti tra Obiettivi di Sviluppo comuni di Ente/Direzione/Servizio, Obiettivi ordinari e di miglioramento individuali, assegnati ai responsabili di Centri di Costo e declinati interamente, o in

quota parte, anche alle Posizioni Organizzative dei Servizi unitamente alle risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate. Anche in sede consuntiva, nell'ambito dei rapporti generali sulla gestione di cui alle Delibere di Giunta Comunale n. 263 del 5 giugno 2023 e n. 231 del 20 maggio 2024, la reportistica riguardante lo stato di attuazione degli obiettivi assegnati, risulta operata dall'Ente attraverso un'articolazione della struttura organizzativa che vede i diversi Dipartimenti disaggregati sotto il profilo dell'attività in Centri di Costo che, a loro volta, vengono dettagliati in Centi Elementari di Costo. Inoltre, i singoli Centri di Costo sono oggetto di una rappresentazione illustrativa che mette in evidenza il grado di raggiungimento degli obiettivi per Centro Elementare di Costo, oltre che di una riclassificazione grafica degli stessi obiettivi, in termini percentuali di rilevanza sul totale, sotto il profilo della loro finalità di miglioramento, di semplificazione, di qualità, di digitalizzazione, di economicità, di benessere organizzativo, di ottimizzazione, di sostenibilità, di accessibilità e di pari opportunità.

L'impianto sopra illustrato, in grado di fornire un ampio quadro informativo dell'attività dell'Ente, ad un esame puntuale degli indicatori utilizzati per la formulazione e il monitoraggio degli obiettivi, nonostante la suddivisione della struttura operativa in centri di costo, sconta comunque l'assenza di una effettiva contabilità economica analitica, affiancata alla contabilità generale. Al riguardo, in sede di incontro istruttorio del 21 novembre 2024, il Comune ha confermato che la contabilità adottata è quella finanziaria e gli indicatori utilizzati originano da questa in quanto che non vi è l'utilizzo di una contabilità economica parallela a quella finanziaria. In sede di contraddittorio, inoltre, l'Amministrazione ha provveduto al riguardo a specificare che *"facendo seguito alle prescrizioni contenute nell'art. 2 del D. lgs. 118/2011 al comma I, il Comune di Trieste tiene una contabilità finanziaria per centri di costo e dei centri elementari di costo che rispetta, nella contabilizzazione degli accertamenti e degli impegni, il principio della competenza economica. I dati finanziari sono, quindi, in grado di rappresentare in modo esaustivo anche la dimensione economico patrimoniale dei fatti di gestione economico patrimoniale, ad un livello analitico soddisfacente. [...] il Comune di Trieste, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 10, comma 3 e 4, del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, convertito, con modificazioni, con la legge n. 143 del 7 ottobre 2024, rientra tra gli enti assoggettati alla fase pilota di adozione della contabilità ACCRUAL: pertanto si sta procedendo con la formazione del personale secondo le linee contenute nella milestone M1C1-118 della*

Riforma 1.15 del PNRR che prevede per il 2026 l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale."

Nel quadro sopra rappresentato, pertanto, emerge che la suddivisione esistente per Centri Costo, articolata ulteriormente per Centri Elementari di Costo, oltre che l'utilizzo degli indicatori già in uso da parte del Comune, come chiaramente risulta dall' *"Allegato 3 – Indicatori"* del *"Rapporto generale sulla gestione – Referto ex art. 198 TUEL – anno 2023"*, approvato con la Delibera di Giunta Comunale n. 231 del 20 maggio 2024, rappresentano un'adeguata base di rilevazione a cui associare i dati economici della gestione attraverso anche lo sviluppo progressivo di una apposita contabilità economica analitica, in grado di evidenziare compiutamente l'efficienza e l'economicità, sia dal lato delle componenti positive che negative, con relativa imputazione dei costi diretti ed indiretti.

Con riguardo alla sezione del questionario afferente al ricorso del lavoro a distanza l'Amministrazione aveva indicato di non aver monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti e che il sistema di misurazione e valutazione della performance non provvedeva alla individuazione, e conseguente misurazione, dei risultati del lavoro agile mediante specifici indicatori. L'istruttoria compiuta, anche per il tramite del contatto e confronto diretto con l'Amministrazione, ha comunque consentito di superare tali aspetti, essendo emerso un contesto nel quale il Comune ha in realtà operato un controllo quantitativo della prestazione resa a distanza dando, inoltre, particolare rilevanza ed attenzione all'elemento dell'obiettivo della prestazione, indipendentemente dalla modalità di lavoro, agile o in presenza.

In sede del *"Rapporto generale sulla gestione – Referto anno 2022 ex art. 198 TUEL"*, approvato con la Delibera di Giunta Comunale n. 263 del 5 giugno 2023, viene dato atto che *"l'anno 2022 ha visto un progressivo miglioramento della situazione emergenziale nata nel 2020. L'Amministrazione Comunale di Trieste ha predisposto un piano di rientro in presenza dei lavoratori (nota informativa del Direttore Generale prot.corr. 3° - 21/3/3/1- 8482 d.d. 19.10.2021) per cui a decorrere dal 15 ottobre 2021 la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella pubblica amministrazione è quella svolta in presenza (art.1 del DPCM 23 settembre 2021)"*. Inoltre, nel medesimo Rapporto sono presenti appositi indicatori tesi alla valutazione dell'impatto del lavoro agile: di riduzione dei buoni pasto, di misurazione dell'attività formativa e di misurazione del livello di digitalizzazione mediante l'estensione delle forniture di dispositivi e di utilizzo della

VPN.

Infine, in sede del *“Rapporto generale sulla gestione – Referto anno 2023 ex art. 198 TUEL”*, approvato con la Delibera di Giunta Comunale n. 231 del 20 maggio 2024, il Comune ha provveduto a dare atto che *“nel corso del 2023 si è provveduto a dare impulso ad iniziative finalizzate alla transizione dal Lavoro Agile in Emergenza (LAE) al Lavoro Agile, mediante supporto, formazione e consulenza ai gruppi di lavoro ed ai loro responsabili.”* Inoltre, nel medesimo Rapporto, nell’ambito dell’obiettivo *“benessere e salute organizzative e qualità dell’ambiente di lavoro”* sono indicate: a) l’azione *“ricognizione sul livello di gradimento del lavoro agile”* che si pone, appunto, l’attivazione di una indagine sul livello di gradimento del lavoro agile al fine di predisporre, sulla base delle relative risultanze, apposite azioni migliorative; b) quale obiettivo interno al PIAO 2024-2026, la predisposizione e adozione di un apposito Regolamento del lavoro agile.

4. Controllo strategico:

La rilevanza del controllo strategico, quale attività di collaborazione con gli organi politici, volta a verificare lo stato di attuazione delle scelte e degli obiettivi, risalta come strettamente collegata al principio contabile della programmazione, oltre che come utile strumento conoscitivo capace di orientare le scelte pubbliche in un’ottica di consapevole responsabilità di mandato.

Data l’utilità dell’apporto informativo alla componente politica, l’attività di verifica dovrebbe avere cadenza periodica ed essere effettuata, come indicato al paragrafo 4.2 del principio All. 4/1 del D. Lgs. 118 del 2011, almeno una volta all’anno, in occasione dell’approvazione del Documento Unico di Programmazione e del suo aggiornamento che, per loro natura, presuppongono una verifica sullo stato di attuazione dei programmi.

Il *“Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e dei controlli interni”* del Comune, all’art. 11, descrive e disciplina il controllo strategico stabilendo che lo stesso sia posto sotto la direzione del Segretario Generale ed elabori, secondo modalità e frequenza definite nel programma annuale dei controlli, report periodici da sottoporre alla Giunta e annualmente al Consiglio, per la successiva predisposizione delle deliberazioni di ricognizione dei programmi.

A dispetto di alcune indicazioni fornite in sede di questionari, l’istruttoria compiuta, anche grazie al contatto diretto con l’Amministrazione, ha consentito di appurare che il

controllo strategico risulta integrato con il processo di definizione, programmazione e valutazione degli obiettivi di gestione, sviluppando le strategie programmatiche contenute del Documento Unico di Programmazione. Al riguardo, infatti, l'Ente ha evidenziato come il percorso prenda impulso dalle linee strategiche individuate dal Consiglio comunale all'inizio del mandato che vengono, nell'ambito della pianificazione, declinate in apposite "*Aree di mandato*" comprendenti le "*Aree strategiche di interventi*". La predetta formulazione costituirebbe il primo livello che viene poi dettagliato, sempre all'interno del Documento Unico di Programmazione, mediante la declinazione delle "*Aree strategiche di intervento*" attraverso l'attribuzione alle strutture operative deputate a perseguirle e mediante l'indicazione dello scenario e degli obiettivi che si vogliono raggiungere o sviluppare; tali obiettivi trovano, a loro volta, una specificazione di dettaglio nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione per il tramite di appositi indicatori. In sede di Rendiconto, l'Amministrazione procede alla verifica del consumo di risorse ed effettua una descrizione analitica di quanto realizzato a cui segue il Referto del controllo di gestione, nel cui ambito viene monitorato il raggiungimento degli obiettivi attraverso appositi indicatori, creando un collegamento anche con il sistema della *performance*.

Sempre in sede istruttoria, l'Amministrazione ha provveduto a rilevare come, data la puntuale declinazione degli obiettivi operativi e di performance da quelli strategici, l'attività di referto del controllo strategico sia coincidente, nella fase di monitoraggio e verifica, con quella inerente al controllo di gestione e alla misurazione della prestazione. Per quanto riguarda la fase di analisi e determinazione degli obiettivi strategici, dalla documentazione reperita all'interno del sito internet del Comune, la Sezione ha potuto appurare che il Documento Unico di Programmazione 2022-2024 è stato approvato con la Delibera del Consiglio Comunale n. 26 del 31 maggio 2022, mentre il Documento Unico di Programmazione 2023-2025 è stato approvato con la Delibera del Consiglio Comunale n. 58 del 19 dicembre 2022. La disamina di tali documenti ha consentito di apprezzare che, come già rilevato in sede di analisi del controllo di gestione, emerge una coerente individuazione e declinazione degli obiettivi gestionali dalla pianificazione strategica. In particolare, in sede di approvazione del Documento Unico di Programmazione, il Comune di Trieste provvede a predisporre una serie di allegati nell'ambito dei quali vi è in primo luogo la declinazione delle linee programmatiche in

obiettivi strategici, che vengono suddivisi per aree tematiche di intervento con un ulteriore dettaglio anche contabile della relative azioni per missione e programma e, successivamente, la descrizione per Centro di Costo delle relative funzioni, delle modalità organizzative, dei risultati attesi e dei relativi tempi di attuazione.

Nel contesto di coerente sistematicità dei documenti che costituiscono il processo di pianificazione, programmazione, verifica e rendicontazione, tale da fornire un ampio quadro informativo delle politiche ed azioni dell'Ente, appare comunque utile porre in rilievo il carattere prettamente descritto degli obiettivi utilizzati. L'analisi del sistema di controllo strategico, infatti, ha evidenziato margini di un suo miglioramento mediante l'adozione di indicatori che, oltre a fornire un quadro di efficacia dell'azione, che risulta già ampiamente ed adeguatamente articolata, possano rendere anche completi elementi valutativi sotto l'aspetto della sua efficienza ed economicità.

5. Controllo sugli equilibri finanziari:

Il controllo sugli equilibri finanziari è previsto e disciplinato dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, implicando *“anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni”*.

Tale tipologia di controllo è destinata ad individuare i flussi informativi necessari per attivare tempestivamente gli opportuni processi correttivi a fronte di un andamento gestionale incompatibile con le previsioni di bilancio, in funzione del ripristino dell'equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Il controllo *de quo* rinviene la propria specifica disciplina in seno all'art. 10 del *“Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni”* con un rimando sostanziale alle previsioni contenute nel *“Regolamento di contabilità”* che (nella sua versione in vigore negli anni 2022 e 2023 oggetto del presente controllo), agli artt. 115 e seguenti, individua dettagliatamente il controllo sulla gestione di competenza, il controllo sulla gestione dei residui, il controllo sulla cassa e il controllo relativo alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. L'attività del relativo controllo interno è stata poi oggetto di programmazione attraverso le Delibere di Giunta Comunale n. 51 del 2021 e n. 147 del 2023.

Dalla disamina dei questionari non sono emerse criticità salvo, per l'anno 2022, il segnalato mancato coinvolgimento del Segretario nella relativa attività di controllo. Tale

apparente *vulnus* è stato chiarito in sede di istruttoria durante la quale l'Ente ha potuto evidenziare come ciò fosse dovuto solo al cambio di Segretario comunale avvenuto a fine 2021 così che, a partire dal 2023, ne è stato invece garantito il coinvolgimento e la continuativa partecipazione.

Sotto il profilo della verifica della permanenza degli equilibri, è emerso come l'Ente effettua con cadenza settimanale un monitoraggio effettivo della riscossione e dei flussi di cassa che si affianca ad un costante percorso di abbattimento del debito. A rafforzamento di tale *modus operandi*, l'Ente, in sede di incontro istruttorio, ha ricordato l'attività di supervisione ed ausilio a regime da parte del Segretario Generale, il quale provvede anche ad emanare apposite circolari, come quella, portata ad esempio, in tema di debiti fuori bilancio.

6. Controllo sugli organismi partecipati:

Il controllo sugli organismi partecipati è previsto dall'art. 147-*quater* del TUEL, che dispone come *"l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale"* e *"tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili"*. Relativamente a tale forma di controllo, sempre l'art. 147-*quater* del TUEL, dispone che l'ente effettui un monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzi gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati ed individui le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. Inoltre, la norma prescrive che *"i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni"*.

Coerenti con tale disciplina normativa risultano le previsioni degli artt. 12 *"Controllo sugli organismi partecipati"*, 13 *"Le tipologie di controllo sugli organismi partecipati"*, 14 *"Il controllo amministrativo e contabile sugli organismi partecipati"*, 15 *"Il controllo sui contratti e sulla performance dei servizi affidati agli organismi partecipati"*, 16 *"Le modalità del controllo sugli enti e sulle società controllate o con partecipazione rilevante"* e 17 *"Strumenti di controllo sulla governance degli organismi partecipati"* del *"Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni"* del Comune che disciplinano l'attuazione di tale tipologia di controllo. La relativa attività è stata, inoltre, oggetto di specifica

programmazione nell'ambito delle Delibere di Giunta Comunale n. 51 del 2021 e n. 147 del 2023, mediante il dettaglio delle materie di analisi: a) controllo amministrativo e contabile inerente ai rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società; situazione contabile, gestionale ed organizzativa delle società e al rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica; b) controllo sui contratti e sulla qualità dei servizi; c) controllo sulla *governance* degli organismi partecipati che rinviene, per le società *in house*, la propria disciplina anche nel "*Regolamento disciplinante le modalità di esercizio del controllo analogo sulle società in house providing a totale partecipazione del Comune di Trieste*", approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 20 gennaio 2020.

Dall'analisi dei questionari risultano essere stati previsti, adottati e ufficializzati dal Comune due report tanto nel 2022, quanto nel 2023. Al riguardo, sulla base della documentazione fornita in sede istruttoria risulta che tali referti siano da ricondurre:

a) per l'anno 2022: alla Delibera del Consiglio Comunale n. 40 del 12 settembre 2022 relativa all'approvazione del Bilancio Consolidato e alla Delibera del Consiglio Comunale n. 54 del 5 dicembre 2022 di approvazione dell'analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2021;

b) per l'anno 2023: alla Delibera del Consiglio Comunale n. 46 del 18 settembre 2023 relativa all'approvazione del Bilancio Consolidato e alla Delibera del Consiglio Comunale n. 57 del 12 dicembre 2023 di approvazione dell'analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2022.

Dai piani di razionalizzazione delle partecipazioni, di cui alle sopra menzionate Delibere di Consiglio Comunale n. 54 del 2022 e n. 57 del 2023, emerge che il Comune di Trieste detenga le seguenti partecipazioni di cui ha statuito il mantenimento:

a) in forma diretta: Esatto s.p.a., Trieste Trasporti s.p.a., Interporto di Trieste s.p.a., HERA s.p.a. (società quotata in borsa), Assicurazioni Generali s.p.a. (società quotata in borsa), Gruppo di Azione Locale del Carso s.c.a.r.l.;

b) in forma indiretta: TPL FVG s.c.a.r.l. e Interporto Cervignano del Friuli s.p.a..

Il Comune ha provveduto a precisare in sede istruttoria che, nella fase funzionale alla predisposizione del bilancio consolidato, vengono predisposti appositi report interni per la società Esatto s.p.a. e per la società Trieste Trasporti s.p.a., nell'ambito dei quali, mediante appositi indici, viene espresso un giudizio sintetico sulla gestione economico patrimoniale e finanziaria della società.

Nell'ambito dei questionari, l'Ente ha però rappresentato di non aver provveduto all'approvazione di *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'ente, di non aver previsto report informativi periodici da parte degli organismi partecipati, inerenti ai profili organizzativi e gestionali, e di non aver utilizzato, nell'ambito del controllo, indicatori di qualità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza. Al fine di meglio chiarire la portata di tali assunti, in sede istruttoria, l'Amministrazione ha evidenziato come ciò sia funzionale ad assicurare l'esercizio dell'autonomia agli organismi gestionali esterni connessa alla loro soggettività giuridica distinta dall'Ente, anche in considerazione del fatto che gli aspetti gestionali e i rapporti economico finanziari sono previsti nei relativi contratti di servizio. In altri termini, il Comune ha ritenuto adeguato il controllo esercitato in sede di assunzione dei contratti di servizio oltre che in sede di bilancio consolidato e piano annuale di revisione delle partecipazioni, così da non necessitare l'approvazione di *budget*, peraltro riproduttivi dei contenuti appunto già espressi nell'ambito dei contratti di servizio. Inoltre, Amministrazione, sempre in sede istruttoria, ha tenuto a precisare che nell'ambito del Documento Unico di Programmazione è presente un'apposita sezione inerente agli obiettivi assegnati agli organismi partecipati che vengono, quindi, monitorati in sede di Rendiconto.

L'analisi del Documento Unico di Programmazione 2022-2024, approvato con la Delibera del Consiglio Comunale n. 26 del 31 maggio 2022, e del Documento Unico di Programmazione 2023-2025, approvato con la Delibera del Consiglio Comunale n. 58 del 19 dicembre 2022, con l'eccezione parziale riferita alla società Esatto s.p.a. per la quale vi è presente un maggior dettaglio, ha permesso di evidenziare come le partecipazioni dell'Ente siano riportate in termini descritti della quota detenuta e dell'attività svolta che, anche se illustrativa per alcune dell'efficacia attesa, non rende evidenza degli obiettivi assegnati e previsti sotto il profilo dell'efficienza, dell'economicità e della qualità.

Giova porre in risalto che l'attestata assenza di budget preventivi e di reportistica da parte degli organismi partecipati a favore dell'Amministrazione può rappresentare un *vulnus* alla tempistica con la quale dovrebbe essere operato il controllo che, allineandosi ed inserendosi in quello sugli equilibri finanziari, impone il permanere di una sua costanza in corso di gestione al fine di poter operare tempestivi interventi. L'assenza di

indicatori nell'attività di controllo nei confronti degli organismi partecipati, inoltre, può svuotare di contenuto il controllo stesso, andando a recidere il collegamento tra l'Ente ed il soggetto partecipato affidatario di attività e servizi che ne diviene, conseguentemente, attore esclusivo della politica gestionale.

Il controllo sugli organismi partecipati, affidatari *in house providing* di servizi pubblici o servizi strumentali, non deve limitarsi al mero profilo economico finanziario in sede previsionale e consuntiva per il tramite dell'esercizio dei poteri azionari, oppure mediante l'operazione di consolidamento delle poste di bilancio. Tale limitazione, anche all'interno del contesto di ridotta discrezionalità tecnica originata dalla disciplina regionale in materia di ambito ottimale per lo svolgimento di alcuni servizi pubblici locali¹, incide inevitabilmente sulla necessità di mantenere un effettivo controllo sulla gestione del servizio, pena il venir meno, sotto il profilo effettuale, del controllo analogo che costituisce un presupposto essenziale per l'affidamento diretto, essendo la società *in house* "in sostanza un braccio operativo della pubblica amministrazione, nei cui confronti la medesima esercita i poteri di direzione, vigilanza, controllo e indirizzo della gestione, del tutto simili ai poteri tipici di diritto amministrativo esercitati sui propri uffici e organi" (Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 15/2015/PRSE).

L'importanza di un monitoraggio e di una verifica costante sulla gestione degli organismi partecipati, che non può che attuarsi mediante la definizione di appositi indicatori, è stata inoltre recentemente ribadita e rafforzata dal Legislatore che, con il D. Lgs. 201/2022, all'art. 30, ha previsto la necessità della verifica periodica sulla gestione dei servizi pubblici locali. Da tale disposizione consegue che i Comuni (con popolazione superiore a 5000 abitanti) debbano effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici di rilevanza economica mediante la quale, per ogni servizio affidato, venga rilevato il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e degli obblighi indicati nel contratto di servizio, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

7. Controllo sulla qualità dei servizi:

L'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL attribuisce agli enti locali il compito di "garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e

¹ In capo all'AUSIR, ai sensi dell'art. 4, comma 5, della L.R. n. 5 del 2016, sono attribuite le "funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani";

interni dell'ente".

Il Comune ha provveduto a disciplinare l'attività del controllo sulla qualità dei servizi all'art. 18 del *"Regolamento sul sistema di pianificazione, programmazione e controlli interni"* e, con riferimento agli organismi esterni, nel *"Regolamento disciplinante le modalità di esercizio del controllo analogo sulle società in house providing a totale partecipazione del Comune di Trieste"*, dando poi attuazione al relativo sistema di controllo, per gli anni 2022 e 2023, con le Delibere di Giunta Comunale n. 51 del 2021 e n. 147 del 2023.

In primo luogo, è possibile rilevare come, in sede di questionari, il Comune abbia dichiarato l'adozione della Carta dei Servizi. Dall'esame della sezione *"Amministrazione trasparente"* del relativo sito istituzionale è stata verificata la presenza di diverse carte dei servizi, ma tali da non coprire interamente le diverse tipologie di servizi resi dall'Ente. In particolare, risultano essere state approvate e pubblicate: la Carta dei Servizi del Dipartimento Polizia Locale, Sicurezza e Protezione Civile, la Carta dei Servizi di riscossione delle entrate erogati dalla società Esatto s.p.a., la Carta dei Servizi delle Farmacie, la Carta dei Servizi Sociali, la Carta dei Servizi dei Ricreatori Comunali, la Carta dei Servizi dei Nidi d'Infanzia del Comune di Trieste e le Carte dei Servizi della mensa scolastica. In sede istruttoria, il Comune ha chiarito di aver avviato, in passato, un apposito programma per addivenire alla redazione di una Carta dei Servizi unitaria ed estesa a tutti i servizi erogati. Tale programma sarebbe stato però abbandonato in favore dell'adozione di talune carte settoriali, data la difficoltà del procedimento di redazione correlato alla complessità della struttura e alla dimensione del Comune che avrebbe, peraltro, originato un documento troppo articolato e dispersivo, oltre che soggetto ad una costante necessità di revisione. Il Comune ha evidenziato che la soluzione adottata è risultata pertanto preferibile, sia per motivi tecnico organizzativi, che per ragioni di opportunità, in quanto l'adozione di puntuali carte è parsa maggiormente *"idonea per la modalità di erogazione dei servizi e sostenibile in termini di economicità, efficacia ed efficienza anche in relazione alle risorse disponibili e agli altri strumenti di misurazione avviati"*.

Nel corso del 2022 e del 2023 l'Amministrazione non ha previsto e realizzato report in relazione controllo sulla qualità e, nei questionari sui controlli, ha indicato di non utilizzare alcun indicatore di analisi. Dall'analisi dei riscontri forniti in sede di questionari, infatti, il relativo controllo risulta inattuato e, al riguardo, il Comune ha

specificato di aver attivato nel corso del 2024 un apposito progetto pilota per la verifica della qualità dei servizi. Con riferimento a tale progetto, il Comune ha, inoltre, rappresentato che nel corso del 2023 è stata condotta una fase preliminare di analisi e studio di un modello per l'attività di controllo della qualità percepita il quale ha fornito elementi utili per valutare le scelte metodologiche ed operative al fine della sua realizzazione.

Sempre in sede istruttoria, il Comune ha altresì dichiarato di aver avviato, nel corso del 2024, un progetto denominato *"La Tua Opinione Conta!"* finalizzato alla rilevazione e misurazione della qualità percepita in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia. Il Comune, inoltre, ha precisato che dal mese di marzo 2024 è operativo un sistema di rilevazione della qualità del portale internet e dei servizi erogati *online* e che, a completamento delle azioni di rilevazione della qualità dei servizi, è altresì presente l'analisi delle segnalazioni pervenute attraverso il format *"Segnalazione Disservizio"*, presente ugualmente sul portale istituzionale. Infine, l'Ente ha provveduto anche a segnalare che dal mese di giugno 2023 ha attivato un sistema di monitoraggio dei tempi di attesa, dei volumi e delle durate della prestazione resa, dei servizi forniti dal *"SAC – Sportello al Cittadino"*, capace di fornire elementi per una continua ottimizzazione del livello di efficacia ed efficienza delle prestazioni offerte.

Alla luce degli elementi acquisiti in sede istruttoria, che presentano un contenuto esplicativo ed integrativo di quanto dichiarato in sede di questionari, la Sezione prende atto del percorso avviato dall'ente locale volto al superamento delle criticità connesse alla mancata definizione e impiego di idonei indicatori e, in ultima analisi, all'espletamento stesso del controllo sulla qualità dei servizi erogati.

8. Appendice PNRR:

Il sistema dei controlli interni assume ancora maggiore importanza nella contingenza attuale, essendo le amministrazioni pubbliche chiamate a concorrere alla realizzazione di politiche economiche espansive, a mezzo di fondi da destinarsi a particolari finalità di rilancio dell'economia.

In questa prospettiva, anche nell'ambito della strategia complessivamente disegnata dal PNRR, un ruolo fondamentale è riservato ai controlli interni e ai relativi strumenti di autocorrezione, ai fini sia di un'efficace programmazione che di un puntuale monitoraggio dello stato dell'arte degli interventi già finanziati ed avviati.

In relazione alle risposte rese in sede di questionari non emergono criticità e, in termini positivi, è possibile evidenziare come il programma annuale sui controlli interni adottato con Deliberazione di Giunta comunale n. 147 del 2023 integri al suo interno, con riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativa e al controllo di gestione, appositi *focus* inerenti alle progettualità finanziate con fondi PNRR e all'utilizzo delle relative risorse finanziarie.

9. Osservazioni conclusive: considerati tutti gli elementi sopra espressi, emerge un quadro complessivo sostanzialmente positivo nel quale, tuttavia, il funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Trieste può, in particolare, essere rafforzato mediante:

- a) l'adozione, nell'ambito del controllo sugli organismi partecipati, di un sistema di budgeting e di reportistica inerente all'attività, attraverso l'utilizzo di indicatori di efficacia, efficienza, economicità, redditività, qualità e soddisfazione dell'utenza correlati con gli obiettivi strategici all'uopo definiti in sede di programmazione strategica nel Documento Unico di Programmazione;
- b) la valutazione della progressiva implementazione dello strumento della Carta dei Servizi e la strutturazione, nell'ambito del controllo sulla qualità dei servizi erogati, di un ampio sistema di rilevazione utilizzando, per quanto possibile, anche i relativi esiti per una comparazione con i livelli qualitativi raggiunti dalle altre Amministrazioni.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 148, comma 1, del D Lgs. n. 267 del 2000, conclude la verifica sul sistema integrato dei controlli interni del Comune di Trieste per gli anni 2022 e 2023, con una valutazione complessivamente positiva, pur a fronte degli aspetti suscettibili di rafforzamento e miglioramento segnalati in parte motiva.

DISPONE

alla Segreteria, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, di trasmettere la presente deliberazione al Comune di Trieste e di curarne, altresì, gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso, in Trieste nella Camera di Consiglio del 1° aprile 2025.

il Relatore

F.to Marco Coiz

il Presidente

F.to Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 3 aprile 2025

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian