



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 20 febbraio 2025

Comune di Udine. 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 degli 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 Udine per gli anni 2022 e 2023, trasmessi a questa Sezione rispettivamente con prot. Cdc n. 519 del 12 marzo 2024 e n. 919 del 11 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. 2822 del 22 ottobre 2024, il riscontro fornito a tal riguardo dal Comune, acquisito al prot. Cdc n. 3190 del 20 novembre 2024, gli esiti dell'incontro istruttorio tenutosi in data 18 novembre 2024, compendiati nel verbale trasmesso in via preliminare con prot. Cdc n. 3173 del 19 novembre 2024, la nota di assenso al verbale del Comune prot. Cdc n. 3241 del 25 novembre 2024, nonché il verbale definitivo trasmesso con nota prot. Cdc n. 3246 del 25 novembre 2024;

CONSIDERATI, inoltre, gli esiti del contraddittorio, avviato con la trasmissione della nota prot. Cdc n. 170 del 22 gennaio 2025 con la quale sono stati condivisi con l'Ente gli esiti del controllo espletato e sviluppatosi in sede di un incontro che si è tenuto il 03 febbraio 2025, così come compendiato nel verbale trasmesso con prot. Cdc n. 311 del 04 febbraio 2025;

VISTA l'ordinanza n. 5 del 19 febbraio 2025 con la quale è stato convocato il presente Collegio per il giorno 20 febbraio 2025;

UDITO il relatore Referendario Marco Coiz nella Camera di Consiglio del 20 febbraio 2025.

Considerato in fatto:

Il Comune di Udine ha trasmesso a questa Sezione, mediante l'applicativo "LimeFIT", sia il questionario per la relazione annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni riferito al 2022 (acquisito al prot. Cdc n. 519 del 12 marzo 2024) che il questionario riferito al 2023 (registrato al prot. Cdc n. 919 del 11 aprile 2024).

La Sezione di controllo ha esaminato congiuntamente i surriferiti 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 registrata al prot. Cdc n. 2822 del 22 ottobre 2024, sono state formulate dalla Sezione alcune osservazioni e richieste istruttorie che il Comune riscontrava con nota acquisita al prot. Cdc n. 3190 del 20 novembre 2024. In data 18 novembre 2024, inoltre, si è tenuto un apposito incontro, nel corso del quale sono state analizzate e condivise le criticità emerse durante l'istruttoria compiuta e trattati gli aspetti organizzativi ed operativi propri dell'Ente, come da verbale definitivo trasmesso all'Amministrazione comunale in data 25 novembre 2024

(prot. Cdc n. 3246 del 2024).

Con nota prot. Cdc n. 170 del 22 gennaio 2025 veniva avviato il contraddittorio mediante invio degli esiti del controllo a cui seguiva un apposito incontro in data 03 febbraio 2025, compendiato nel verbale prot. Cdc n. 311 del 04 febbraio 2025, nel corso del quale il Comune di Udine provvedeva, in linea con i rilievi formulati a seguito dell'istruttoria compiuta dalla Sezione, ad illustrare le azioni di miglioramento intraprese o che intende operare.

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 imprescindibile 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 appare 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 referti e dell'ulteriore documentazione acquisita, che hanno fatto emergere aspetti da utili da segnalare ai fini di un adeguamento o rafforzamento 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 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, 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 del sistema integrato dei controlli interni*" risulta essere stato approvato dal Comune di Udine con Deliberazione del Consiglio Comunale n.11 del 26 febbraio 2013. L'impianto regolamentare del sistema dei controlli interni dell'Ente 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.

In sede di questionari l'Amministrazione comunale ha provveduto ad attestare che il sistema dei controlli interni, per le diverse tipologie di controllo sopra indicate, è stato esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e i regolamenti dell'Ente.

Sotto un profilo generale dai dati offerti nel referto dell'anno 2022, così come, in modo identico, 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 è compreso per l'anno 2022 tra lo 0,2 e l'1,55: a) controllo di regolarità amministrativa e contabile 1,1; controllo di gestione 1,55; controllo strategico 1,45; controllo sugli equilibri finanziari 1; controllo sugli organismi partecipati 0,25; controllo sulla qualità dei servizi 0,2. Per l'anno 2023, invece, l'indice F.T.E. Giuridico per le singole diverse forme di controllo è compreso tra lo 0,2 e l'1,6: a) controllo di regolarità amministrativa e contabile 1,1; controllo di gestione 1,6; controllo strategico 1,5; controllo sugli equilibri finanziari 1; controllo sugli organismi partecipati 0,25; controllo sulla qualità dei servizi 0,2.

Nella nota di riscontro istruttorio, prot. Cdc n. 3190 del 20 novembre 2024, il Comune ha provveduto a dettagliare la modalità di calcolo degli indici sopra riportati indicando che: *“per quanto riguarda il calcolo dell'indice F.T.E. Giuridico anno 2022 si precisa quanto segue. Per il controllo sulla qualità il calcolo è una stima del lavoro specifico svolto da 1 Funzionario a tempo pieno per il 20% del suo tempo di lavoro (quindi 0,2 FTE). Per il controllo di gestione (1,55) sono coinvolti 4 Funzionari (0,5 FTE + 0,45 FTE + 0,4 FTE + 0,2 FTE): - un Funzionario si è occupato del controllo di gestione indicativamente per metà del suo tempo di lavoro ed essendo a tempo pieno l'FTE relativo è pari a 0,5; - un Funzionario si è occupato del controllo di gestione indicativamente per metà del suo tempo di lavoro ma dal momento che è stato part time (30/36 ore) per alcuni mesi di inizio anno 2022 l'FTE relativo è pari a 0,45; - un Funzionario si è occupato del controllo di gestione per il 40% del suo tempo ed essendo a tempo pieno l'FTE relativo è pari a 0,4; - un Funzionario si è occupato del controllo di gestione indicativamente per il 20% del suo tempo di lavoro ed essendo a tempo pieno l'FTE relativo è pari a 0,2. Per il controllo strategico 1,45 sono coinvolti 4 Funzionari (0,5 FTE+0,45 FTE+0,4 FTE + 0,1 FTE): - un Funzionario si è occupato del controllo strategico indicativamente per metà del suo tempo di lavoro ed essendo a tempo pieno l'FTE relativo è pari a 0,5; - un Funzionario si è occupato del controllo strategico indicativamente per metà del suo tempo di lavoro ma dal momento che è stato part time (30/36 ore) per alcuni mesi di inizio anno 2022 l'FTE relativo è pari a 0,45;- un Funzionario si è occupato del controllo strategico indicativamente per il 40% del suo tempo di lavoro ed essendo a tempo pieno l'FTE relativo è pari a 0,4; - un Funzionario si è occupato del controllo strategico indicativamente per il 10% del suo tempo di lavoro ed essendo a tempo pieno l'FTE relativo è pari a 0,1. Per il controllo di*

regolarità amministrativa e contabile 1,1 è dato dalla seguente somma: 1 FTE relativo ai controlli preventivi e contabili svolti dal Servizio Finanziario 0,1 FTE riguarda i controlli successivi ed è il risultato della somma del tempo delle sedute dell'Organismo di controllo di interno (composto da 3 dipendenti) e dal tempo impiegato da un Funzionario per curare l'istruttoria.

Con riferimento ai calcoli degli indici F.T.E. Giuridico 2023 risultano i seguenti incrementi: - per il controllo di gestione che sale da 1,55 a 1,6 in quanto il Funzionario passato nel corso del 2022 dal Part Time al Tempo Pieno è stato confermato a tempo pieno per tutto il 2023 e metà del suo lavoro è impiegato nel controllo di gestione, conseguentemente l'FTE di tale Funzionario è salito da 0,45 a 0,5; - per il controllo strategico che sale da 1,45 a 1,5 per lo stesso motivo del punto precedente."

In sede di incontro istruttorio, inoltre, sempre con riferimento all'indice del personale coinvolto nell'attività di controllo interno, il Comune ha precisato che i dati riportati nei questionari si riferiscono esclusivamente al personale assegnato in via prevalente all'attività di controllo, ma l'apporto lavorativo reale è ben maggiore. Infatti, i dati riportati non tengono conto sia del contributo dello stesso Segretario comunale, in particolare nel controllo di gestione, strategico, sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati, sia della trasversalità dell'attività di controllo che si estende anche durante la gestione in modo puntuale e continuativo. Tale precisazione è stata poi ribadita nella nota di riscontro istruttorio (prot. Cdc n. 3190 del 20 novembre 2024) nell'ambito della quale l'Ente ha indicato che *"si precisa peraltro che ai conteggi di cui sopra, riferiti al personale direttamente impegnato nelle attività di controllo, devono essere aggiunti quelli - non quantificabili - relativi ad attività svolta in maniera continuativa da parte del Segretario Generale, del dirigente del Servizio Finanziario e dei dipendenti dei vari Servizi impegnati in maniera decentrata in tali attività."*

2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile:

Gli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 del *"Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni"* del Comune prevedono la disciplina del controllo preventivo e successivo di regolarità amministrativa e contabile disponendo, con riferimento al controllo successivo, una verifica a cadenza trimestrale mediante redazione di relative schede e di report semestrali contenenti le analisi riepilogative. Da quanto indicato dal Comune in seno ai questionari, sia per l'anno 2022 che per l'anno 2023, è stato realizzato un solo report in luogo dei due semestrali previsti. Al riguardo, in sede istruttoria, il Comune, nel

confermare il predetto dato, ha spiegato come ciò sia conseguito a questioni organizzative evidenziando, comunque, che è stata assicurata l'estensione del controllo all'intero anno di riferimento.

Dall'esame delle risposte fornite dal Comune ai questionari dell'anno 2022 e dell'anno 2023 è emerso che la tecnica di campionamento adottata nell'ambito del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è stata quella dell'estrazione casuale semplice. Anche in sede di istruttoria, l'Amministrazione ha illustrato che *“come previsto dal regolamento, la selezione degli atti da sottoporre a controllo viene effettuata mediante estrazione casuale degli atti, a mezzo di procedure informatiche.”* Al riguardo, seppur tale modalità di campionamento risulta coerente rispetto alla previsione regolamentare, che all'art. 12, comma 6, menziona il *“metodo casuale di estrazione”*, deve rilevarsi come si ponga in contrasto con il dettato dell'art. 147-bis del TUEL che rimarca come la selezione debba avvenire sulla base di motivate tecniche di campionamento.

Il quadro sistemico dei controlli interni, nel consentire di far emergere le criticità settoriali dell'azione dell'amministrazione, unitamente al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, dovrebbe condurre l'Ente a superare una metodologia di campionamento puramente casuale in favore di criteri in grado di valorizzare sia aspetti quantitativi (per l'impatto in termini finanziari) che qualitativi (in quanto, per la natura ed i contenuti dell'atto, possano teoricamente profilarsi criticità). Inoltre, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, *“la tecnica di campionamento utilizzata deve essere motivata. Essa deve essere efficace avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare ed alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione. [...] Stabilire una percentuale fissa di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti non può pertanto rappresentare un criterio esaustivo di campionamento, poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri”* (ex multis, Sez. reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 56/2019/VSGC).

In ordine al rilievo sopra indicato, in sede di contraddittorio, il Comune ha provveduto positivamente ad anticipare la volontà di adoperarsi per aggiornare il Regolamento dei controlli interni e provvedere nell'ambito del Piano Integrato di Attività e Organizzazione a specificare le categorie di atti su cui concentrare maggiormente il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile. Sempre in tale sede,

inoltre, ha rappresentato l'intendimento, in connessione con il Piano anticorruzione, di procedere ad individuare le categorie di atti da sottoporre a controllo grazie alle risultanze provenienti da controllo di gestione, così rafforzando l'ottica di sistema dei controlli interni.

Gli atti esaminati in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile dal Comune risultano essere n. 257 su un totale di n. 3230 nel 2022 e n. 224 su un totale di n. 3259 nel 2023, corrispondenti a percentuali (pari al 7,95% per il 2022 e al 6,87% per il 2023) in linea rispetto a quanto previsto all'art. 12, comma 5, del *"Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni"* che, a tal fine, indica un numero corrispondente al 5% del complesso delle determinazioni di spesa e dei contratti con valore complessivo superiore a 5.000,00 euro, nonché di un congruo numero di atti definiti in relazione agli obiettivi annuali desumibili dal Piano Esecutivo di Gestione e da altri strumenti di programmazione. Inoltre, in termini positivi, è da rilevare che, come risultante dal report dei controlli eseguiti nell'anno 2023, l'attività di controllo in tale anno è stata opportunamente estesa anche a quattro interventi finanziati con fondi PNRR. In entrambe le annualità sono state rilevate irregolarità in alcuni atti soggetti a controllo a cui sono seguite apposite azioni correttive. Sotto tale profilo, pertanto, l'istruttoria compiuta e i chiarimenti offerti dal Comune hanno permesso di rilevare, seppur con la precisazione sopra indicata inerente alla modalità di campionamento, l'effettività del controllo operato.

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."* L'Amministrazione comunale ha provveduto alla trasmissione dell'esito del controllo di gestione alla Corte dei conti per il 2022 come da prot. Cdc n. 3047 del 03 ottobre 2023 e per il 2023 come da prot. Cdc n. 2397 del 01 ottobre 2024.

In sede di compilazioni dei questionari, l'Amministrazione ha attestato di aver prodotto ed ufficializzato, con Delibere di Giunta o Consiglio Comunale, tre referti relativi agli esiti del controllo di gestione sia nell'anno 2022, che nell'anno 2023. Al riguardo, in sede

di istruttoria, è stato precisato che i report relativi al Controllo di gestione che sono stati prodotti nell'anno 2022 risultano i seguenti:

- 1) il monitoraggio al 31/12/2021 degli obiettivi del Piano della Performance riportato nella Relazione della Performance 2021 approvata con Delibera di Giunta Comunale n. 247/2022 del 07 giugno 2022;
- 2) la verifica dello stato d'avanzamento degli obiettivi al 31 luglio 2022 incorporata nella Delibera di Giunta Comunale n. 438 del 17 ottobre 2022 che ha costituito anche la sede in cui sono state operate le azioni correttive;
- 3) il Referto del Controllo di Gestione 2021 (ex artt. 198 e 198 bis del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) di cui la Giunta Comunale ha preso atto con Delibera n. 544 del 13 dicembre 2022.

I report relativi al Controllo di gestione che sono stati prodotti nell'anno 2023, invece, risultano i seguenti:

- 1) il monitoraggio al 31 dicembre 2022 degli obiettivi del Piano della Performance riportato nella Relazione della Performance 2022 approvata con Delibera di Giunta Comunale n. 249 del 20 giugno 2023;
- 2) la verifica dello stato d'avanzamento al 31 luglio 2023 degli obiettivi del Piano della Performance 2023/2025 approvata con la Delibera di Giunta Comunale n. 405 del 03 ottobre 2023 che ha costituito anche la sede in cui sono state operate le azioni correttive;
- 3) il Referto Controllo di Gestione 2022 (ex artt. 198 e 198 bis del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) di cui la Giunta Comunale ha preso atto con Delibera n. 382 del 26 settembre 2023.

Il Comune ha indicato di essersi dotato di un sistema di contabilità economica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo in grado di consentire di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. L'analisi dei referti sul controllo di gestione trasmessi alla Sezione ha permesso di appurare che l'Ente, oltre ad una analisi dello stato del raggiungimento degli obiettivi, della tempistica dell'attuazione delle opere pubbliche, dell'operatività dei diversi Uffici secondo specifici indicatori di quantità e dell'attuazione della politica contributiva, ha effettivamente realizzato una reportistica economica di una serie di servizi quali i Civici musei, il Museo Etnografico del Friuli, il Bike sharing, i Nidi d'infanzia, i Servizi ausiliari pre-scolastici e post-scolastici, i Centri ricreativi estivi, la Ristorazione scolastica, il Ludobus e la Ludoteca, le Piscine comunali,

gli Impianti sportivi, le Onoranze funebri ed i Servizi cimiteriali. Inoltre, all'interno del Referto del controllo di gestione viene riportato anche un apposito resoconto dell'analisi compiuta sulla soddisfazione dell'utenza che risulta effettuata in modo ampio per diversi servizi sia a domanda individuale che più strettamente correlati alle funzioni amministrative.

Relativamente ai riscontri forniti alle domande del questionario riferite al lavoro a distanza attivato dall'Ente, era emerso che gli organi di controllo interno non avevano 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 aveva provveduto all'individuazione, e conseguente misurazione, dei risultati del lavoro agile attraverso specifici obiettivi. Al riguardo, in sede di istruttoria, il Comune ha precisato che *"il personale che negli anni 2022 e 2023 ha lavorato in modalità agile apparteneva alla categoria dei lavoratori fragili come definiti dal Decreto del Ministero della Salute del 4/2/2022. Come specificato nella nota alla risposta al quesito 10.3, sebbene non fossero definiti specifici indicatori dedicati al personale che avevano lavorato in modalità agile, a tale personale sono stati attribuiti obiettivi e conseguentemente valutate le prestazioni applicando il sistema di misurazione e valutazione della performance"*. Inoltre, in sede di contraddittorio, il Comune ha provveduto positivamente ad anticipare che nel corso del 2025, in accoglimento delle osservazioni ricevute, intende prevedere l'adozione di appositi indici di misurazione del lavoro agile in sede di approvazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione.

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.

Il ciclo della programmazione viene normato dall'All. 4/1 del D. Lgs. 118 del 2011, il quale, all'art. 4.2, individua il Documento Unico di Programmazione (DUP) quale strumento principale di programmazione. Il *"Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni"* all'art. 5 descrive e disciplina il controllo strategico stabilendone gli strumenti e le fasi.

Per l'anno 2022 l'aggiornamento del Documento Unico di Programmazione risulta essere stato adottato con Delibera di Giunta Comunale n. 497 del 14 dicembre 2021, a seguito della sua approvazione avvenuta con Delibera di Giunta Comunale n. 261 del 27 luglio 2021. Il Documento Unico di Programmazione risulta, poi, essere stato approvato in sede consiliare con Delibera del Consiglio Comunale n. 4 del 17 gennaio 2022. Per l'anno 2022 il Piano Esecutivo di Gestione risulta essere approvato con Delibera di Giunta n. 140 del 31 marzo 2022 unitamente al Piano della Performance. Il rendiconto della gestione 2022 risulta invece essere stato approvato in sede consiliare con la Delibera del Consiglio Comunale n. 32 del 17 maggio 2023.

Per l'anno 2023 l'aggiornamento del Documento Unico di Programmazione risulta essere stato effettuato con Delibera della Giunta Comunale n. 4 del 10 gennaio 2023, a seguito della sua precedente approvazione avvenuta con Delibera di Giunta Comunale n. 318 del 26 luglio 2022. Il Documento Unico di Programmazione risulta, poi, essere stato approvato in sede consiliare con Delibera del Consiglio Comunale n. 14 del 30 gennaio 2023 contestualmente all'approvazione del Bilancio di previsione. Il Piano Esecutivo di Gestione, invece, risulta esser stato approvato con Delibera di Giunta n. 123 del 14 marzo 2023 in concomitanza all'approvazione del Piano integrato di attività e organizzazione. Il rendiconto della gestione 2023, infine, risulta essere stato approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 22 del 29 aprile 2024.

In sede di questionari, il Comune aveva provveduto ad indicare, sia per il 2022 che per il 2023, che erano stati prodotti e ufficializzati tre report del controllo strategico. Al riguardo, in sede istruttoria l'Amministrazione ha chiarito che il dato era stato riportato riferendosi per il 2022: a) alla Relazione al Rendiconto della Gestione 2021, contenente la rendicontazione degli obiettivi operativi del DUP 2021/2023, approvata con Delibera Consiglio Comunale n. 30 del 16 maggio 2022; b) alla Relazione sulla Performance 2021 approvata con deliberazione giuntale n. 247/2022 del 07 giugno 2022 contenente lo stato d'avanzamento degli Indirizzi strategici; c) alla Ricognizione sullo Stato d'attuazione dei programmi 2022 approvata con Delibera del Consiglio Comunale n. 80 del 27 ottobre 2022. Mentre, per il 2023, il dato relativo ai report di controllo strategico prodotti ed ufficializzati era riferito: a) alla Relazione al Rendiconto della Gestione 2022, contenente la rendicontazione degli obiettivi operativi del DUP 2022/2024, approvato con la Delibera Consiglio Comunale n. 32 del 17 maggio 2023; b) alla Relazione

Performance 2022, contenente lo stato d'avanzamento degli Indirizzi strategici, approvata con la Delibera di Giunta Comunale n. 249 del 20 giugno 2023; c) alla Ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi 2023 approvata con la Delibera del Consiglio Comunale n. 67 del 23 ottobre 2023.

Dall'analisi delle risposte fornite in sede di questionari, oltre che dal contenuto dei documenti sopra riportati e da quanto delineato in sede di istruttoria, è emerso che il controllo strategico risulta operativamente integrato con il controllo di gestione, consente un adeguato sviluppo degli obiettivi strategici in sede di Documento Unico di Programmazione e di analisi a consuntivo dei risultati nel Rendiconto della gestione, oltre che la loro articolazione operativa nell'ambito degli strumenti del ciclo della performance. Al riguardo, quindi, non emergono criticità in quanto l'attività dell'Ente è in grado di fornire una coerente base informativa grazie alla formulazione in sede di programmazione di adeguati indicatori che, in sede di verifica, intermedia o finale d'esercizio, consentono di monitorare e riprogrammare le politiche pubbliche e, pertanto, di perseguire un miglioramento in linea con la sana gestione delle risorse.

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 di ripristino dell'equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Dalle risultanze dei questionari sul funzionamento dei controlli interni, in relazione a tale tipologia di controllo, non sono emerse criticità o rilievi.

6. Controllo sugli organismi partecipati:

Il controllo sugli organismi partecipati è previsto dall'art. 147-*quater* del TUEL, che dispone che *“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 dell'art. 14 del *"Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni"* del Comune che disciplinano l'attuazione di tale tipologia di controllo prevedendo, tra l'altro, un sistema di monitoraggio periodico da attivarsi almeno una volta l'anno e, comunque, entro il 30 settembre di ogni anno.

Dall'analisi dei riscontri forniti ai questionari risulta che sono stati previsti e poi adottati dal Comune n. 8 report sia nel 2022 che nel 2023 e, come emerso in sede di istruttoria, questi hanno riguardato: Arriva Udine s.p.a., CAFC s.p.a, DITEDI Scarl, Friuli Innovazione Scarl, HERA s.p.a., NET s.p.a., SSM s.p.a. e Udine Mercati s.r.l..

Il Comune, nel corso del 2022, ha provveduto all'approvazione in sede consiliare con Delibera n. 95/2022 del 19 dicembre 2022 della *"Razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie possedute dal Comune di Udine alla data del 31/12/2021 ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 175/2016"* e con Delibera n. 68/22 del 29 settembre 2022 del *"Bilancio Consolidato 2021"*. Nel corso del 2023, invece, ha provveduto all'approvazione in sede consiliare con Delibera n. 95/2023 del 18 dicembre 2022 della *"Razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie possedute dal Comune di Udine alla data del 31/12/2022 ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 175/2016"* e con Delibera n. 59/2023 del 25 settembre 2023 del *"Bilancio Consolidato 2022"*.

In sede di riscontro alle domande formulate nei questionari, l'Ente ha rappresentato che, nell'ambito del controllo sugli organismi partecipati, non sono previsti report informativi periodici da parte di questi inerenti ai profili organizzativi e gestionali e di non utilizzare indicatori di efficacia ed efficienza per valutarne la gestione. Al riguardo, giova evidenziare che 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 anche di efficacia ed efficienza, è stata 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 previsione normativa 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.

In sede di contraddittorio, nel corso dell'incontro avvenuto in data 03 febbraio 2025, relativamente alla necessità di potenziamento del controllo sugli organismi partecipati, il Comune ha provveduto positivamente ad evidenziare la volontà di introdurre a sistema una relazione da presentare alla Giunta Comunale indicativamente a settembre di ogni anno, dopo l'approvazione dei bilanci di esercizio di tutte le partecipate, nella quale esplicitare la reportistica e gli indicatori di efficacia ed efficienza della relativa gestione aziendale. Al riguardo, l'Ente ha precisato che anche questo obiettivo di monitoraggio infrannuale verrà adeguatamente inserito all'interno degli atti di programmazione dell'Ente, ossia il Documento Unico di Programmazione e il Piano Integrato di Attività e Organizzazione.

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 interni dell'ente”*.

Il Comune ha disciplinato l'attività del controllo sulla qualità dei servizi all'art. 15 del *“Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni”* prevedendo l'importanza della Carta dei Servizi quale documento che *“specifica i principi e gli standard cui deve essere uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, a tutela della qualità dei medesimi nonché dei bisogni dell'utenza di riferimento, nel rispetto delle esigenze di efficienza ed imparzialità dell'azione amministrativa ed a garanzia della partecipazione del cittadino-utente al processo di erogazione del servizio”*.

In sede di referto il Comune ha evidenziato di aver adottato la Carta dei Servizi. Sulla centralità di tale strumento, con specifico riguardo al profilo della trasparenza dell'agire amministrativo, basti richiamare le previsioni dell'art. 32 del D. Lgs. 33 del 2013 le quali

prevedono che *“le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi pubblicano la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici”*. L'esame del sito internet dell'Ente ha consentito di appurare che l'Ente ha pubblicato le seguenti Carte dei servizi: Carta dei servizi tributari, Carta dei servizi della biblioteca Comune Udine, Carta dei servizi della Ludoteca e del Ludobus, Carta del servizio verde pubblico, Carta del servizio di ristorazione scolastica, Carta dei servizi di polizia locale, Carta dei servizi oggetti rinvenuti, Carta dei servizi demografici, Carta dei servizi delle piscine, Carta dei servizi dell'edilizia privata e ambiente, Carta dei servizi dei nidi d'infanzia, Carta dei servizi dei CRE centri ricreativi estivi, Carta dei servizi civici musei, Carta dei servizi cimiteriali, Carta dei servizi a favore dei giovani, Carta dei servizi a favore dei cittadini stranieri e la Carta dei servizi pre e post scolastici del Comune Udine.

Unico rilievo mosso all'Ente in sede di istruttoria, emerso dalle risposte fornite in sede di questionari, è stato l'assenza di confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunte da altre amministrazioni. Al riguardo, sempre in sede istruttoria, il Comune ha evidenziato la difficoltà di operare confronti con altre amministrazioni comunali data la particolarità del Comune di Udine nel contesto regionale e, soprattutto, rispetto alle amministrazioni contermini. Pur a fronte dell'osservazione del Comune, coerente con il contesto del territorio, giova evidenziare che, con riguardo al controllo di qualità, è stato significativamente sottolineato che: *“la necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o del servizio realizzato in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali, richiede... verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo che si arricchisce anche grazie a confronti sistematici con altre amministrazioni, in ordine al livello di qualità raggiunto”* (cfr. Sez. contr. reg. Marche, n. 35/2024/VSGC).

In ordine a tale rilievo, comunque, è da evidenziare in termini positivi che, in sede di contraddittorio, il Segretario Generale, pur ribadendo le difficoltà sopra espresse di provvedere ad una comparazione, data la disomogeneità degli Enti e del territorio della Regione, oltre che l'assenza di un sistema di pubblicità dei dati degli altri Comuni che ne consenta la previa acquisizione, ha espresso l'intenzione di avviare un'analisi e confronto partendo da una valutazione di fattibilità dei servizi a rete, quali il servizio bibliotecario, la mensa scolastica o il Servizio Sociale.

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.

Dai riscontri forniti in sede di questionari dal Comune e dalla conseguente attività istruttoria svolta congiuntamente rispetto alle due annualità non sono emerse criticità o rilievi.

9. Osservazioni conclusive: in conclusione, considerati tutti gli elementi sopra espressi, emerge un quadro nel quale il funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Udine, seppur strutturato, integrato e complessivamente adeguato, può essere rafforzato, in linea con gli orientamenti positivamente espressi dall'Ente in sede di contraddittorio, mediante:

- lo svolgimento dell'attività di controllo e report nel controllo successivo di regolarità amministrativa contabile secondo le scadenze temporali previste dal *"Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni"*, attraverso anche il superamento di una metodologia di campionamento basata sull'estrazione casuale ed indifferenziata in favore di una motivata tecnica di campionamento statisticamente valida;
- il potenziamento del monitoraggio del lavoro agile con la predisposizione di specifici report ed indicatori per la verifica del relativo impatto sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti;
- il potenziamento dell'attività di controllo sugli organismi partecipati attraverso l'acquisizione di una costante reportistica e la definizione di appositi indicatori di efficacia ed efficienza correlati alle linee strategiche descritte nel Documento Unico di Programmazione;
- la progressiva realizzazione, nell'ambito del controllo sulla qualità, di confronti sistematici (benchmarking) con i livelli raggiunti da 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 Udine per gli anni 2022 e 2023 segnalando gli aspetti meritevoli di intervento riscontrati e descritti 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 Udine 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 20 febbraio 2025.

il Relatore

F.to Marco Coiz

il Presidente

F.to Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 24 febbraio 2025

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian