Deliberazione n. 59/2025/VSGC
Sistema dei controlli interni
A.P. di Frosinone – Esercizi 2022-2023.

REPUBBLICA ITALIANA

La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Pasquale ANGELOSANTO	Consigliere (relatore)
Giulia RUPERTO	Referendario

nella Camera di consiglio del 17 aprile 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni della Provincia di Frosinone - Esercizi 2022 e 2023;**

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

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

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

visto, in particolare, l'articolo 148 del citato decreto legislativo n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto-legge n. 174/2012, così come modificato dall'articolo 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

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*;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni

di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, con deliberazioni del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008 e, da ultimo, del 14 marzo 2023;

vista la deliberazione 2/SEZAUT/2024/INPR, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata in data 10 gennaio 2024, che ha approvato per le annualità 2022 e 2023 le linee guida per la relazione annuale del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- Tuel);

visti i documenti allegati alla citata deliberazione, con cui è stato fissato al 15 marzo 2024 ed al 15 aprile 2024 il termine per la trasmissione delle relazioni, riguardanti i controlli svolti, rispettivamente, negli anni 2022 e 2023, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

vista la deliberazione n. 25/2024/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha approvato il Programma delle attività per l'anno 2024;

visto il decreto n. 52/2024, del 17 ottobre 2024, con cui il Presidente della Sezione ha assegnato al Consigliere Pasquale Angelosanto, tra l'altro, le verifiche sulla regolarità della gestione e sull'efficienza e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni delle Amministrazioni provinciali di Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo, in particolare per le annualità 2022 e 2023;

esaminati i referti del Presidente della Provincia di Frosinone, elaborati sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 1641 del 14 marzo 2024 (referto 2022) e prot. n. 2999 (referto 2023) del 14 maggio 2024;

vista la nota prot. n. 637 del 27 gennaio 2025 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota acquisita a prot. n. 845 del 6 febbraio 2025, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

vista l'ordinanza n. 34/2025 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Pasquale Angelosanto;

FATTO E DIRITTO

1. I controlli interni negli enti locali

I Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle città metropolitane ed i Presidenti delle province devono redigere un referto annuale, a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, va ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli Enti locali. In particolare, detto referto costituisce uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli Enti locali. Va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi dell'art. 148 del Tuel, ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e metodologie di controllo interno, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, "fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-*bis* dell'articolo 248 del presente testo unico", apposita sanzione pecuniaria.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni confermandone però la natura fondamentalmente collaborativa, in quanto intesi, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente e la regolarità e trasparenza della gestione, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi.

Al riguardo, le finalità del controllo in esame sono state delineate dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, e sono così riassumibili:

- verifica dell'adeguatezza e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;

- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio, in corso d'anno, degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Lo schema di relazione per gli esercizi 2022 e 2023 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate negli scorsi anni, essendosi stabilizzato, dopo la riforma del 2012, il quadro normativo di riferimento. Per rendere il sistema dei controlli interni più rispondente al monitoraggio degli interventi nell'ambito del PNRR, che caratterizzeranno l'azione degli enti locali nei prossimi anni, è stata mantenuta la specifica Appendice, introdotta con il referto 2021.

Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, è organizzato in sette sezioni ed una appendice, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei profili di seguito indicati:

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo. I quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei report da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate;
- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare le eventuali problematiche presenti nell'esercizio del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei report adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata;
- la terza sezione (Controllo di gestione) contiene domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti sull'utilizzo dei report periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado

complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;

- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all'attuazione dei programmi e delle tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione;
- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati) contiene domande dirette a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati;
- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta, infine, ad evidenziare se i controlli di qualità si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli standard di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di *benchmarking* ed il coinvolgimento attivo degli *stakeholder*;
- l'Appendice PNRR che vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'Ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori.

Ciascuna sezione è corredata da uno spazio Note, posto dopo i quesiti, dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

2. *Sistema dei controlli interni della Provincia di Frosinone.*

Il Presidente della Provincia di Frosinone, mediante l'applicativo "LimeFit", ha trasmesso a questa Sezione i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, rispettivamente in data 14 marzo e 14 maggio 2024.

L'esame dei due documenti è stato effettuato congiuntamente.

L'Ente ha dichiarato di aver riscontrato criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli esclusivamente con riguardo al controllo sulla qualità dei servizi, per entrambi gli esercizi con un gradiente ritenuto basso.

Per entrambe le annualità, si rileva che l'esercizio delle funzioni relative ai controlli interni non è stato conferito ad altri organismi associativi istituzionali, mentre nel 2023, diversamente dall'anno precedente – come chiarito in fase istruttoria dall'Ente – risulta essere stato attribuito un incarico consulenziale con specifico riferimento al supporto tecnico-amministrativo afferente ai controlli successivi di regolarità amministrativa sui progetti finanziati dal PNRR.

Escludendo il controllo strategico – per il quale l'Ente non ha previsto/programmato specifici report - sono stati prodotti tutti i report periodici previsti/programmati nell'anno per le restanti forme di controllo, peraltro tutti ufficializzati con deliberazione di Giunta o di Consiglio.

Con riferimento alla mancata previsione di *report* afferenti al controllo strategico, l'Amministrazione ha precisato che tale scelta è conforme allo specifico "Regolamento sui Controlli Interni", approvato con deliberazione di Consiglio n. 5 del 20 maggio 2013, che non prevede appositi *report*, specificando, altresì, che, periodicamente, vengono effettuate riunioni tra il Segretario generale, il Direttore generale e la dirigenza, al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi degli organi politici, le cui risultanze "*costituiscono la fase istruttoria per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.*".

Il Collegio ritiene che la scelta di cui sopra trovi fondamento normativo nell'art. 147-*ter* del Tuel, laddove è riconosciuta all'Ente, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, la possibilità di definizione delle metodologie di controllo interno.

Di seguito si espongono gli esiti dell'attività istruttoria e le considerazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo.

3. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Dalla lettura dei questionari risulta che non sono state adottate delibere di Giunta o di Consiglio con parere di regolarità tecnica negativo e che i responsabili dei servizi hanno sempre relazionato anche in ordine ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile del servizio finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile.

Con riferimento alla tecnica di campionamento adottata, è emerso che per la scelta degli atti da sottoporre a controllo l'Ente ha utilizzato il sistema della "*estrazione casuale semplice*". A seguito di specifica richiesta formulata in fase istruttoria, l'Amministrazione ha precisato di procedere all'estrazione degli atti da sottoporre al controllo, al termine di ogni trimestre e con riferimento agli atti adottati in tale periodo, avvalendosi della specifica procedura contenuta nel *sofware* "*Strategic PA*", in uso per l'attività di gestione del ciclo della *performance*, dell'anticorruzione e delle risorse umane, che nel complesso concorrono alla corretta predisposizione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

Sempre per entrambe le annualità, alle richieste se "*gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo*" e se "*gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa*", l'Ente ha dato risposta negativa.

Il Collegio, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione - oltre a invitare la stessa a verificare se le modalità adottate per il campionamento e selezione degli atti da sottoporre a verifica successiva siano specificamente aderenti ai criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530) - rileva che sarebbe utile, accanto al sistema di selezione basato su una piattaforma generatrice di numeri casuali, utilizzare criteri che valorizzino aspetti quantitativi (per l'impatto potenziale sul bilancio) e qualitativi (in quanto, per la natura o per i contenuti dell'atto, possano teoricamente ipotizzarsi profili di criticità) e che tengano conto degli esiti dei controlli operati nelle annualità precedenti, con specifico riferimento alle eventuali irregolarità rilevate.

Relativamente al controllo successivo di regolarità, il questionario distingue tra controllo di regolarità contabile e controllo di regolarità tecnico-amministrativa.
Da quanto riportato nelle due relazioni-questionario, risulta che l'Ente, con riferimento a entrambe le forme di controllo, ha sottoposto a verifica la totalità degli atti prodotti, ossia 4.265 nel 2022 e 4.138 nel 2023 per il controllo di regolarità contabile e 699 nel 2022 e 638 nel 2023 per il controllo di regolarità tecnico-amministrativa. Inoltre, risulta che a seguito di tali controlli sono state rilevate irregolarità esclusivamente con riferimento al controllo di regolarità contabile, nel cui ambito l'Ente ha attestato di aver rilevato complessive 157 irregolarità nel 2022 e 76 irregolarità nel 2023, ma che solo queste ultime sono state successivamente sanate.
In sede istruttoria, ulteriori chiarimenti sono stati chiesti con riferimento alla natura degli atti sui quali è stato esercitato il controllo (numero totale, con divisione per tipologia), con richiesta di precisazione della percentuale dei provvedimenti sottoposti a verifica, rispetto al valore totale di quelli adottati.
In argomento, l'Amministrazione ha preliminarmente rappresentato che il totale degli atti sottoposti a controllo corrisponde, per ogni servizio dell'Ente, a non meno del 5 per cento degli atti complessivamente adottati e che tale campione viene estratto tra le determinazioni di impegno di spesa, gli atti di accertamento di entrata e di liquidazione di spesa, tra i contratti e gli altri atti amministrativi. Tuttavia, nel fornire i dati analitici richiesti, l'Ente ha trasmesso dati incompleti o verosimilmente contraddittori con quelli già riportati nelle relazioni-questionario.
I prospetti riportati dallo stesso Ente, riferiti esclusivamente alle determine sottoposte a verifica, danno conto:

- per il 2022, dell'adozione di complessivi n. 3.540 atti, a fronte dei quali il controllo, senza distinzione di tipologia (di regolarità contabile o di regolarità tecnico-amministrativa), è stato attuato su n. 177 di essi;
- per il 2023, dell'adozione di complessivi n. 3.412 atti, a fronte dei quali il controllo, anche in questo caso senza distinzione di tipologia, è stato attuato su n. 187 di essi.

Ciò posto, emerge l'incongruenza tra le informazioni fornite in fase istruttoria e quelle riportate nelle relazioni-questionario, nelle quali, considerando il solo controllo di regolarità contabile, gli atti adottati e integralmente sottoposti a verifica, come sopra

riportato, risultano 4.265 nel 2022 e 4.138 nel 2023, in numero superiore a quello indicato nella risposta dell'Ente al quesito istruttorio.

Per quanto sopra, il Collegio non può esimersi dal richiamare l'Amministrazione alla puntuale verifica dei dati forniti, evidenziando, con specifico riferimento alla compilazione delle relazioni-questionario, che, per garantire l'efficacia del sistema dei controlli interni, è necessario che le amministrazioni affrontino i relativi schemi evitando la logica del mero adempimento formale.

Nel 2023, diversamente dall'anno precedente, l'Ente – come previsto nel "*Piano Annuale del Controllo Successivo di Regolarità Amministrativa – Anno 2023*" - ha adottato azioni di controllo e ispettive volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi, in particolare con riferimento all'attività legata al PNRR.

A seguito di specifico quesito formulato in sede istruttoria, con riferimento all'attività di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati, l'Amministrazione ha precisato che la struttura organizzativa della Provincia di Frosinone prevede la figura dell'agente contabile nel "Responsabile del Servizio Economato", incaricato del maneggio di denaro e consegnatario dei beni mobili ed immobili, sul quale le funzioni di controllo e vigilanza sono esercitate periodicamente dal Dirigente del Settore "Finanze e Tributi", nel cui ambito l'agente contabile è inserito, nonché, periodicamente, dal Collegio dei Revisori dei conti della Provincia.

In argomento, il Collegio evidenzia che anche il Tesoriere – ai sensi dell'art. 93, comma 2, del Tuel - riveste il ruolo di agente contabile e, come tale, qualora non prevista, è opportuna l'adozione di una specifica forma di vigilanza e controllo anche nei confronti dello stesso.

4. Controllo di gestione

In entrambi gli esercizi in esame, l'A.P. di Frosinone ha redatto il referto sul controllo di gestione ex art. 198-*bis* del Tuel; provvedendo, tuttavia, alla trasmissione dei documenti a questa Sezione solo in data 6 febbraio 2025, nel corso dell'attività istruttoria. Si invita l'Ente, a decorrere dall'esercizio 2024, a trasmettere autonomamente il referto in argomento.

Da quanto riportato nelle relazioni-questionario, nel 2022, le articolazioni organizzative decentrate - per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi e il livello di approfondimento - si sono attenute alle direttive dell'Ente. Riguardo al 2023, in sede istruttoria l'Ente ha chiarito che ciò non è avvenuto, in quanto in tale anno non sono state impartite disposizioni cui le sedi decentrate avrebbero dovuto necessariamente adeguarsi.

Con riferimento agli indicatori elaborati ed applicati nei due anni oggetto d'istruttoria, le relazioni-questionario danno conto che in entrambi gli esercizi sono stati implementati quelli di efficacia, efficienza, economicità ed analisi finanziaria, mentre non sono stati impiegati quelli di attività/processo e di *output*.

Il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi, necessità rilevata nel corso delle verifiche attuate nell'esercizio 2023, in seguito all'aggiornamento delle sottosezioni *performance* e fabbisogno del personale del PIAO 2023-2025.

In risposta alla nota istruttoria, l'Amministrazione – chiarendo di fatto di aver selezionato erroneamente l'opzione "nd" ("nessuna dichiarazione") alla specifica domanda della relazione-questionario - ha attestato che la Provincia di Frosinone non eroga servizi a domanda individuale.

L'Ente ha attestato un grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi "alto" per l'area dei servizi amministrativi, "medio" per quella dei servizi tecnici e "basso" per quella dei servizi alla persona.

In sede istruttoria l'Amministrazione ha precisato che non risulta implementato un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare, in quanto la verifica del grado di realizzazione degli obiettivi viene effettuata tenendo conto degli obiettivi previsti dal PIAO e dal PEG.

Con le relazioni questionario, la Provincia ha rappresentato di aver stipulato contratti di lavoro a distanza con il 49,31% (nel 2022) e con il 36,40% (nel 2023) del rispettivo totale dei propri dipendenti.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che le percentuali sopra indicate corrispondono a complessivi 144 dipendenti interessati nel 2022 ed a 98 dipendenti interessati nel 2023, senza fornire il dato numerico del totale dei dipendenti. Inoltre, l'Amministrazione ha puntualizzato "*In particolare sono stati approvati per il 60% dei*

dipendenti del Settore accordi individuali per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità di lavoro agile"; da ciò, le percentuali indicate in fase istruttoria sembrano incongruenti con quelle attestate con le due relazioni-questionario, a meno di ritenere che non tutti quelli che hanno stipulato accordi individuali hanno poi acceduto al c.d. "*smart working*", sul cui concetto e pratica l'Ente illustra – nella risposta – alcune "*criticità da non sottovalutare*".

Con riferimento ai sistemi di monitoraggio sulla continuità e qualità dei servizi pubblici, nonché sulla relativa misurazione e valutazione della performance, adottati in relazione alle attività prestate "a distanza", l'Amministrazione ha precisato di aver adottato una serie di indicatori di tipo qualitativo, basati sulla percezione della qualità da parte degli utenti, e di tipo quantitativo, basati sul numero dei dipendenti in lavoro agile. Esaminando nel dettaglio gli indicatori segnalati dall'Ente – escludendo quello afferente alla "% dirigenti/posizioni organizzative soddisfatte del lavoro agile dei propri collaboratori" – emerge come gli stessi, più che misurare le *performance* dei dipendenti in "lavoro agile", misurano il grado di soddisfazione di questi ultimi, tant'è che il primo aspetto positivo evidenziato dall'Ente con riferimento all'implementazione del lavoro agile è proprio quello del "*miglioramento della conciliazione della vita privata e lavorativa, a favore di una migliore gestione dei carichi familiari e di un bilanciamento tra lavoro e esigenze personali*". Inoltre, come sopra accennato, la stessa Amministrazione evidenzia una serie di criticità legate ad alcune funzionalità lavorative (scambio di informazioni tra colleghi, legame con l'organizzazione e mancanza di socialità sul luogo di lavoro).

Sul punto, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che il monitoraggio sull'attività prestata dai dipendenti che si avvalgono del lavoro agile dovrebbe essere basato su un vero e proprio sistema di misurazione di quella, attraverso la verifica dell'effettivo conseguimento da parte del dipendente degli obiettivi preventivamente individuati o, comunque, assegnati dal dirigente/responsabile dell'Ufficio, al quale trasmettere periodicamente un *report* sulle attività svolte nel periodo considerato, con indicazione puntuale dei risultati raggiunti, anche ai fini della valutazione annuale della *performance* individuale e organizzativa.

Infine, sulla base del referto e degli esiti istruttori, il Collegio – evidenziando la rilevanza di un'adeguata valorizzazione del controllo di gestione, procedura diretta a

verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che costituisce lo strumento predisposto alla verifica, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa per la realizzazione degli obiettivi - constata che la struttura di controllo di gestione di cui si è dotato l'Ente, sebbene presenti alcuni margini di miglioramento – in ispecie, con riferimento al monitoraggio sull'attività prestata dai dipendenti che si avvalgono del lavoro a distanza – presenta un'adeguata impostazione per la verifica complessiva delle funzionalità dell'Ente.

5. Controllo strategico

Il Piano esecutivo di gestione (PEG) afferente alla programmazione di bilancio 2023/2025 è stato approvato con decreto del Presidente della Provincia n. 61 del 27 giugno 2023, mentre quello relativo alla programmazione 2024/2026 è stato approvato con decreto del Presidente della Provincia n. 25 del 7 del 23 gennaio 2024, in leggero ritardo rispetto ai termini di legge.

Per entrambe le annualità in esame, il controllo strategico non risulta operativamente integrato con il controllo di gestione e - al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio - non effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione; di contro, utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

In fase istruttoria – dopo una doviziosa precisazione terminologica – l'Ente ha chiarito che, sino al 2023, le due linee di controllo (di gestione e strategico), sebbene strettamente correlate l'una all'altra, non risultavano integrate in senso sistemico, non disponendo di uno specifico *software* gestionale unico, ma solo in modo informale "*attraverso verifiche congiunte tra Direttore Generale, Segretario Generale e dirigenti*.". L'Amministrazione ha precisato che tale carenza è stata superata nel 2024, attraverso l'implementazione del PIAO e l'acquisizione di uno specifico *software* in grado di integrare entrambe le tipologie di controllo.

Si registra il dato positivo della differenza tra la percentuale media (semplice) di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2023 (93%) che è aumentata rispetto al 2022 (80%).

Con la relazione-questionario afferente all'esercizio 2022, l'Ente attesta di aver adottato una sola delibera relativa alla verifica dello stato di attuazione dei programmi, mentre per l'anno successivo ha dichiarato di averne adottate due o più, tutte richieste in fase istruttoria.

Sul punto, l'Amministrazione, con riferimento all'annualità 2022, ha prodotto la delibera di Consiglio n. 18 del 5 agosto 2022, avente ad oggetto "*Articoli 175 e 193 D.Lgs. 18 agosto 2000 – Verifica stato attuazione dei programmi – Variazione di assestamento generale e controllo della salvaguardia degli equilibri del bilancio di previsione 2022-2024*", mentre, con riferimento al 2023, ha trasmesso la delibera di Consiglio n. 20 del 26 luglio 2023, avente ad oggetto "*Variazione di assestamento generale e controllo della salvaguardia degli equilibri del bilancio di previsione 2023-2025*".

In merito, il Collegio osserva preliminarmente che, sebbene l'Ente abbia attestato che per il 2023 sono state adottate due o più delibere afferenti all'argomento, in sede istruttoria ne è stata trasmessa solo una. Inoltre, dall'esame dei due documenti, emerge che – benché le deliberazioni trasmesse contengano un richiamo alla circostanza che l'attività dell'Ente risulta in linea con la programmazione approvata con i rispettivi Documenti Unici di Programmazione (DUP) – essi, come riportato nel loro stesso oggetto, sono afferenti alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e, come tali, rivestono un carattere prettamente contabile, quindi non sono rispondenti all' esigenza di verificare le misure attuate riferite agli obiettivi operativi.

In proposito, si richiama il principio sancito dall'art. 147-*ter*, comma 2, del Tuel, che prevede l'obbligo di periodiche verifiche circa lo stato di attuazione dei programmi. Al riguardo, la normativa sull'armonizzazione dei bilanci (d.lgs. 118/2011, All. n. 4/1) raccomanda di presentare al Consiglio, unitamente al DUP, "*lo stato di attuazione dei programmi, da effettuare, ove previsto, ai sensi dell'art. 147-ter del Tuel.*", indicazione ripresa dal d.lgs. 126/2014, integrativo e correttivo del menzionato d.lgs. 118/2011, che, nell'All. A/1, punto 4.2, tra gli strumenti della programmazione locale così precisa: "*lett.g) lo schema di delibera di assestamento di bilancio, comprendente lo stato di attuazione dei programmi e il controllo della salvaguardia degli equilibri di bilancio, da presentare al Consiglio entro il 31 luglio di ogni anno;*".

Nonostante la problematica sopra evidenziata, per entrambe le annualità, l'Ente ha attestato che i parametri utilizzati dall'organo d'indirizzo politico per la verifica dello

stato d'attuazione dei programmi sono quelli afferenti ai "*risultati raggiunti rispetto agli obiettivi*", al "*grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati*" e ai "*tempi di realizzazione rispetto alle previsioni*".

L'Ente ha adottato il PIAO e, nell'esercizio 2023, ha superato la carenza rilevata l'anno prima, programmando specifici percorsi formativi e di qualificazione per il personale preposto alla sua redazione.

Il Collegio, analogamente a quanto rilevato per il controllo di gestione, ritiene che la concreta attuazione del controllo strategico da parte dell'A.P. di Frosinone presenti possibili margini di miglioramento.

Tale forma di controllo, strettamente legata all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, è finalizzata a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo.

Come precisato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG "*Il controllo strategico (art. 147-ter del Tuel) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti*". Quanto precede presuppone l'elaborazione e utilizzo di tutti gli indicatori disponibili, in modo tale da consentire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo nella fase di rendiconto, ma anche in quella di preventivo e nel corso della gestione.

Pertanto, il Collegio non può esimersi dall'invitare l'Ente all'adozione di ogni più opportuna iniziativa volta a garantire il miglioramento del sistema di controllo in parola, con riserva di successiva verifica, anche sulle azioni già autonomamente intraprese dall'Amministrazione per il superamento delle criticità rilevate.

Infine, con riferimento all'attestata mancata rotazione del personale, introdotta dall'art. 1, comma 5, lett. b), della l. 190/2012, ulteriori incongruenze sono state rilevate tra quanto attestato con le due relazioni-questionario e quanto successivamente rappresentato in fase istruttoria.

Infatti, posto che con entrambe le relazioni-questionario l'Ente ha attestato la mancata rotazione del personale - imputando tale carenza con una preventiva valutazione di assenza di rischi di corruzione alta (per il 2022) e con la scelta di non prevedere la rotazione stessa (per il 2023) – in sede istruttoria sono state chieste informazioni di dettaglio sulle motivazioni alla base della mancata applicazione dell'istituto, nonché sulle scelte organizzative e/o le altre misure di natura preventiva finalizzate alla produzione degli effetti analoghi alla rotazione.

In argomento, l'Amministrazione ha rappresentato che - nonostante le notevoli difficoltà legate alla riduzione delle dotazioni organiche, derivanti da previsioni normative – ove possibile, ha cercato di conformarsi alle specifiche disposizioni al riguardo, procedendo a "*singole rotazioni, non generalizzate, per dirigenti, posizioni organizzative e responsabili di procedimento*", con specifico riferimento alle attività connesse ai provvedimenti di particolare complessità. Inoltre, a tale parziale misura sono state affiancate ulteriori azioni di natura preventiva, finalizzate alla produzione degli effetti analoghi alla rotazione, quali la previsione di specifiche modalità operative finalizzate a una maggiore condivisione delle attività sia tra i responsabili dei vari procedimenti sia tra il responsabile e i funzionari assegnati, nonché l'attribuzione della figura di responsabile del procedimento a soggetto diverso dal dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale.

6. Controllo sugli equilibri finanziari

Lo specifico sistema di controllo, disciplinato dall'art. 147-*quinquies* del Tuel, come indicano le linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie, mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte del Responsabile del servizio finanziario, figura centrale del sistema, al quale compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio (deliberazione 2/SEZAUT/2024/INPR, in premessa richiamata).

Il legislatore prevede che gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia, individuino strumenti e metodologie per garantire, anche attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Ciò deve avvenire mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario nonché dei responsabili dei servizi,

con il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, dei residui e della cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La logica di questo tipo di controllo consiste, in particolare, nell'individuare i flussi informativi necessari all'Ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere le tendenze gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Dalla lettura del questionario emerge che il Responsabile del servizio finanziario ha adottato, nel corso di entrambi gli esercizi, specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Si osserva, altresì, che in entrambi gli esercizi, il Segretario dell'Ente ed i Responsabili dei servizi sono stati coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari una volta, il Direttore generale per più di due volte, mentre gli Organi di governo non sono stati coinvolti nella specifica forma di controllo.

È stato, infine, dato atto che il programma dei pagamenti risulta compatibile con le disponibilità di cassa, che non vi sono state segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del Tuel e che non è stato necessario procedere alla ricostituzione della consistenza delle entrate vincolate nel rispetto dell'art. 195 del Tuel.

Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene adeguato il sistema di controllo sugli equilibri finanziari adottato dall'Ente.

7. Controllo sugli organismi partecipati

Dalla ricognizione delle partecipazioni detenute dall'Ente alla data del 31 dicembre 2023 (deliberazione di Consiglio n. 33 del 13 dicembre 2024), risulta che la Provincia di Frosinone deteneva le complessive sei partecipazioni societarie di seguito indicate:

- Aeroporto di Frosinone s.p.a., in liquidazione;
- A.P.E.F. s.r.l.;
- PA.L.MER. - Parco Scientifico e Tecnologico del Lazio Meridionale;
- S.I.F. - Società Interportuale Frosinone s.p.a., in liquidazione;
- Ciociaria Sviluppo s.c.p.a., in liquidazione;
- S.A.F. - Società Ambiente Frosinone s.p.a..

In sede istruttoria, l'Amministrazione, oltre a chiarire che una delle società in argomento – la "A.P.E.F. s.r.l.", controllata al 100% dall'Ente rientra nella categoria

delle società *in house,* ha precisato che un'ulteriore partecipata, la "Agenzia Frosinone Formazione e Lavoro", ricade nella classificazione di "ente strumentale" ex art. 114 del Tuel.

Procedendo a un esame più approfondito, effettuato mediante la documentazione allegata al rendiconto 2023, è stato appurato che la Provincia di Frosinone detiene anche le seguenti ulteriori partecipazioni:

- Fondazione Umberto Mastroianni, partecipata al 64,93%;
- Consorzio Industriale del Lazio, partecipato al 2,54%
- Riserva Naturale Antiche Città di Fragellae e Fabrateria Nova e del Lago di San Giovanni Incarico, partecipata al 10%, il cui bilancio finale di liquidazione è stato presentato il 19 luglio 2023;

di contro, non risulta indicata la Ciociaria Sviluppo S.c.p.a. che, come precisato dall'Ente stesso nella medesima relazione straordinaria delle partecipazioni detenute, può ritenersi chiusa.

Dalle relazioni-questionario, emerge che l'Ente è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e che sono stati definiti, per il biennio oggetto d'istruttoria, gli indirizzi strategici e operativi degli organismi strumentali detenuti.

Con riferimento alla verifica dei debiti/crediti reciproci tra l'Ente e le sue partecipate, in sede istruttoria l'Amministrazione ha confermato che per tutte le proprie partecipate è presente la doppia asseverazione da parte dei rispettivi Organi di controllo, prevista dall'art. 11, comma 6, lettera j), del d.lgs. n. 118/2011, precisando che tali documenti risultano allegati ai rendiconti riferiti ai due anni in esame.

Dalla successiva verifica – oltre alla circostanza che l'Amministrazione ha erroneamente indicato gli estremi delle delibere di Consiglio afferenti all'approvazione dei due rendiconti (delibera n. 8/2022 per il rendiconto 2022, in realtà riferita al rendiconto 2021, e delibera n. 11/2023 per il rendiconto 2023, in realtà riferita al rendiconto 2022) – è stato appurato che il rendiconto 2023 (approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 5 del 29 aprile 2024) presenta tra gli allegati l'asseverazione da parte dell'Organo di revisione dell'Ente, ma non quella del paritetico Organo delle partecipate; inoltre, per entrambi gli anni in esame, l'asseverazione si riferisce esclusivamente a cinque delle complessive dieci partecipate

in precedenza indicate, restando escluse le tre partecipate in liquidazione e la Riserva Naturale e la Fondazione Umberto Mastroianni.

Sul punto, il Collegio invita l'Ente a promuovere l'iter per ottenere la doppia asseverazione dai rispettivi Organi di controllo per tutte le proprie partecipate, in modo da consentire la chiusura della riconciliazione di cui dell'art. 11, comma 6, lettera j), del d.lgs. n. 118/2011.

In fase istruttoria, chiarimenti sono stati chiesti relativamente al monitoraggio del grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni detenute - controllo che l'Ente ha attestato di aver adottato - tenuto conto che, dalla ricognizione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2023, come visto, emergeva che per tre di queste risultava in atto la procedura straordinaria della liquidazione. In merito, l'Amministrazione si è limitata a ritrasmettere la documentazione allegata alla delibera di ricognizione delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2023, da cui risulta la perdurante procedura per la società "Aeroporto di Frosinone s.p.a.", l'avvenuta dichiarazione da parte del Tribunale di Frosinone (in data 31 gennaio 2023) della chiusura del fallimento della "Società Interportuale Frosinone s.p.a." e l'avvenuto deposito, presso la competente Camera di Commercio, dei registri sociali della "Ciociaria Sviluppo s.c.p.a." che, conseguentemente, può ritenersi chiusa.

Sul punto, il Collegio sottolinea come in materia di liquidazione sussistano specifiche criticità che impongono opportune e tempestive valutazioni in merito e che l'eccessivo prolungamento temporale si pone in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria tesa, in base al Codice civile, a mantenere in vita la società al solo scopo di pagare i debiti e riscuotere i crediti, nella prospettiva della ripartizione dell'eventuale patrimonio residuo.

Con riferimento al monitoraggio sull'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipate, ai sensi dell'art. 19 del Tusp, l'Amministrazione ha chiarito che la scelta di selezionare l'opzione "non ricorre la fattispecie" alla specifica domanda della relazione-questionario è stata determinata dal fatto che il monitoraggio viene effettuato dal competente Comitato di controllo analogo della Provincia che, comunque, "*deve presentare, alla fine di ogni trimestre e, a richiesta del Presidente o del Consiglio Provinciale o del Collegio dei revisori della Provincia, una relazione sull'andamento*

aziendale degli enti partecipati contenente in sintesi i dati significativi della gestione e dell'attività degli stessi.".

Sebbene in sede istruttoria sia stato chiarito che la risposta "non ricorre la fattispecie" fornita circa la predisposizione da parte delle società a controllo pubblico del programma di valutazione del rischio aziendale (art. 6, commi 2 e 4, Tusp) è frutto di un refuso, non risulta se il documento sia stato predisposto per tutte le società partecipate a controllo pubblico, posto che l'Amministrazione attesta la presenza del programma esclusivamente nella relazione sul governo societario predisposta dalla partecipata "A.P.E.F. s.r.l.".

In argomento, il Collegio richiama l'art. 6, comma 4, del Tusp, che prevede che le società a controllo pubblico sono tenute a predisporre annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale, la relazione sul governo societario e a pubblicarla contestualmente al bilancio d'esercizio; benché il d.lgs. n.15/2016 non disciplini in modo dettagliato il contenuto della relazione, la norma prevede che tra i documenti che devono confluire in essa ci sia il programma di valutazione del rischio di crisi aziendale che, conseguentemente, deve essere adottato per tutte le società a controllo pubblico e non solo per quelle partecipate al 100% da una sola Amministrazione pubblica.

Ulteriori chiarimenti sono stati chiesti con riferimento alla mancata trasmissione a questa Sezione delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, ai sensi dell'art. 11, commi 2 e 3, del Tusp, posto che sia per la "S.A.F. s.p.a." che per la "Pa.L.Mer. soc. cons. a r.l." è previsto un consiglio di amministrazione di tre membri.

Sul punto, l'Amministrazione ha dichiarato che per le due società non trova applicazione la normativa richiamata, in quanto queste per dimensioni e caratteristiche, anche se partecipate da pubbliche amministrazioni, non rientrano nella classificazione di società "*in house*" e non sono soggette a controllo pubblico.

Alla luce delle risposte fornite dall'Amministrazione, per la definizione di società a controllo pubblico, il Collegio richiama la deliberazione n. 11 del 20 giugno 2019 delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte, che fa rientrare nella categoria delle società a controllo pubblico anche le società partecipate da più Amministrazioni pubbliche, ciascuna delle quali titolare di diritti di voto inferiori al 50% di quelli totali,

le quali siano complessivamente in grado di disporre nell'assemblea ordinaria della maggioranza dei voti esercitabili, secondo quanto previsto dall'art. 2359 del Codice civile.

L'Ente ha attestato che non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali.

Posto che perlomeno la "S.A.F. s.p.a." è notoriamente affidataria di contratti di servizio, in sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti sull'attestata mancata attuazione del monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti.

Sul punto, benché l'Amministrazione abbia precisato che la Provincia di Frosinone non ha in atto alcun contratto di servizio con la "S.A.F. s.p.a.", dalla risposta fornita con riferimento alla mancata pubblicazione, da parte degli organismi partecipati dall'Ente, della "Carta dei servizi", sembrerebbe emergere che contratti di servizio siano stati stipulati con la "A.P.E.F. s.r.l." e con la "Agenzia Frosinone Formazione e Lavoro", posto che l'Amministrazione ha precisato "*Sia l'Apef srl che l'Agenzia Frosinone Formazione e Lavoro, negli anni considerati, non avevano pubblicato specifica Carta dei Servizi. Tuttavia in tutti i contratti di servizio erano state inserite utili informazioni relative agli standard di qualità dei servizi erogati, in linea con la normativa vigente.*".

A tal riguardo, il Collegio - oltre a invitare l'Ente ad adoperarsi affinché le proprie partecipate pubblichino la "Carta dei servizi" - non può esimersi dal ribadire che – nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 147, comma 2, lettera d) e 147-*quater* del Tuel - il sistema di controllo interno è diretto a verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività degli organismi esterni. A tal proposito, gli Enti locali, indipendentemente dalla loro quota di partecipazione, definiscono preventivamente gli obiettivi gestionali ai quali deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Con tali presupposti, l'Ente locale effettua poi il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non

quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive.

L'Ente ha attestato l'avvenuta elaborazione ed applicazione, in entrambi gli anni, di tutti gli indicatori specificamente indicati nelle relazioni-questionario.

Con riferimento ai chiarimenti chiesti in sede istruttoria circa le risposte fornite alla domanda sull'attuazione dell'azione di monitoraggio, ai fini dell'applicazione dell'art. 14 comma 6 del Tusp, verso le partecipazioni in società soggette a procedure concorsuali, alle quali l'Ente ha risposto affermativamente per il 2022 e negativamente per il 2023, l'Amministrazione, dichiarando che "*Le risposte nei due referti sono solo apparentemente differenti, volendosi specificare in entrambi i casi che per quelle annualità non ci sono società soggette a procedure concorsuali*", non ha fornito le spiegazioni richieste.

Sul punto, il Collegio osserva che, sulla base delle informazioni disponibili, perlomeno sino al gennaio 2023 vi erano società soggette a procedure concorsuali, posto che, come attestato dalla stessa Amministrazione, in data 31 gennaio 2023, il Tribunale di Frosinone ha dichiarato la chiusura del fallimento della società partecipata "S.I.F. - Società Interportuale Frosinone s.p.a.".

All'esito dell'esame, il Collegio – ritenendo lo specifico sistema di controllo solo parzialmente adeguato - invita l'Amministrazione ad attuare ogni misura ritenuta opportuna per garantirne un maggiore livello di efficacia e al rispetto della relativa vigente normativa.

8. Controllo sulla qualità dei servizi

La Provincia, per entrambe le annualità, ha dichiarato nelle relazioni-questionario di non aver adottato la "*Carta dei servizi*", mentre in sede istruttoria – oltre a evidenziare che gli standard di qualità dei servizi sono consultabili nell'ambito del PIAO 2022-2024 – ha precisato che:

- una specifica "*Carta dei servizi*" è stata approvata con riferimento ai servizi culturali-bibliotecari;
- per quanto riguarda l'URP, benché non sembri adottata una specifica carta dei servizi, gli *standard* di qualità sono pubblicati sul portale istituzionale della Provincia.

Ciò posto, invitando l'Amministrazione ad attuare una puntuale verifica sulla generalità dei servizi offerti e sulla conseguente necessità di adottare la "*Carta dei*

servizi", il Collegio ribadisce che questa - strumento di tutela per i cittadini, introdotto con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 "*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*" - costituisce il documento con il quale ogni ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza riguardo ai servizi offerti, alla loro modalità di erogazione, agli standard di qualità e alle tutele previste.

Conseguentemente, tale controllo misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione di questi rispetto a standard predefiniti. In esso si procede alla rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, in cui il compito dell'Amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi. Tale tipologia di controllo è finalizzata a intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (c.d. "*cruscotto direzionale*"), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'Ente.

9. Appendice PNRR

Dalla lettura del questionario e dal riscontro fornito dall'Amministrazione in sede istruttoria, la Provincia di Frosinone è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR.

Per l'attuazione del PNRR, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno istituire una specifica "*Task force*" operativa - denominata: Team per la governance del Recovery plan in Provincia di Frosinone ("Team Frosinone Recovery Plan"; TFRP) - con il compito di "*sviluppare tematiche e strategie, di orientare gli interventi a favore dello sviluppo del Piano nazionale di ripresa e resilienza e di formulare proposte progettuali, con l'obiettivo specifico della razionalizzazione e semplificazione delle procedure di attuazione del Piano, e del miglioramento della capacità di investimento per le azioni di competenza provinciale*", organizzata in una struttura di governance strategica - composta, oltre che dal Presidente della Provincia o suo delegato, da quattro membri – che si avvale di una struttura tecnica di supporto, costituita da dirigenti apicali-coordinatori della Provincia.

Ulteriori misure finalizzate al monitoraggio e controllo degli interventi legati al PNRR sono state adottate sia tramite specifici protocolli d'intesa sottoscritti con il Comando Provinciale della Guardia di Finanza che attraverso modifiche all'organizzazione strutturale dell'Ente che, tra l'altro, hanno previsto l'istituzione, all'interno del "Settore SUA-PNRR", di una specifica Unità Organizzativa denominata "Ufficio Controllo Atti PNRR".

Circa la mancata adozione, per gli anni 2022 e 2023, di controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR, in sede istruttoria - dopo aver precisato che nel detto biennio "*le attività del PNRR erano quasi esclusivamente di programmazione e progettazione*" – l'Amministrazione ha assicurato che nel 2024, con il generalizzato inizio dei lavori, sono state definite specifiche azioni di controllo e verifica sui soggetti esterni, sia attraverso il già citato protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza sia grazie all'istituzione dello specifico "Settore SUA-PNRR".

Alla luce di quanto sopra, il Collegio - riservandosi di procedere a specifiche ulteriori verifiche nel corso dei successivi controlli, anche di natura economico-finanziaria – ritiene lo specifico sistema di controllo adeguato.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, all'esito dell'analisi sui questionari sulle relazioni annuali della Provincia di Frosinone sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, ai sensi dell'art. 148 del Tuel:

ACCERTA

la presenza di criticità relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni e, ritenuta la sussistenza di possibili margini di miglioramento, invita l'Ente ad adottare idonee misure correttive secondo le considerazioni e le raccomandazioni espresse nella parte motiva.

Inoltre, accertato che alcune incongruenze rilevate in fase istruttoria sono frutto di errori di compilazione, invita l'Amministrazione ad affrontare lo schema di relazione–questionario evitando la logica del mero adempimento formale, procedendo, altresì, alla puntuale verifica dei dati forniti,

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio provinciale, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo di valutazione della Provincia di Frosinone, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio provinciale.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016, la presente deliberazione deve essere pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione provinciale.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 17 aprile 2025.

L'Estensore

Pasquale ANGELOSANTO
f.to digitalmente

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 17 aprile 2025

Il funzionario preposto all'Ufficio di supporto
Aurelio CRISTALLO
f.to digitalmente