Deliberazione n. 13/2026/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo Referendario	Nunzio Mario Tritto
Primo Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Valeria Mascello
Referendario	Maria Rosaria Pedaci
Referendario	Benedetta Civilla, *relatrice*
Referendario	Salvatore Romanazzi

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni della Provincia di Lecce (LE) ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), relativamente agli anni 2021, 2022 e 2023;

udita la relatrice, Referendario dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026, convocata con ordinanza n. 1/2026;

Premesso in

FATTO

1. La popolazione residente nella Provincia di Lecce, rilevata all'1.1.2025, è di 762.069 abitanti (dato I.S.T.A.T.).

2. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, la Provincia di Lecce ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, acquisita al protocollo della Sezione n. n. 533 del 08/02/2023. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/2024/INPR dell'11 gennaio 2024, relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023, l'ente ha trasmesso i relativi referti, acquisiti rispettivamente ai protocolli della Sezione n. 1027 del 14/03/2024 e n. 1677 del 15/04/2024.

3. L'analisi dei referti annuali del Presidente della Provincia di Lecce per gli anni 2021, 2022 e 2023 ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

La risposta ai chiarimenti richiesti è pervenuta in data 07/11/2025 (prot. Cdc n. 6704); successivamente, con nota prot. Cdc n. 6910 del 21/11/2025 l'ente trasmetteva l'U.R.L. ("*Uniform Resource Locator*") degli allegati non acquisiti con il primo riscontro.

4. Tanto premesso, alla luce dell'istruttoria e dei dati all'uopo acquisiti in relazione agli esercizi 2021, 2022 e 2023, si espongono gli esiti dell'attività svolta in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di esame, rimanendo impregiudicata ogni ulteriore valutazione in ordine all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'ente intestate a questa Sezione.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento.

I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a consentire ai vertici dell'ente di disporre di informazioni necessarie per valutare l'andamento delle gestioni e di apportare le opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni riscontrate.

In questa prospettiva, l'art. 148, comma 1, T.U.E.L. dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tal fine il Sindaco, relativamente ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il Presidente della Provincia, 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 e trasmesso in conformità alle Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

I controlli interni su cui la Sezione è chiamata a esercitare le funzioni di controllo esterno ai sensi dell'art. 148 T.U.E.L. sono espressamente disciplinati agli artt. 147 e seguenti T.U.E.L., attenendo specificamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi.

Come precisato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR, le finalità del controllo affidato alla Corte dei conti comprendono:

- la verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;

- la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra enti e organismi partecipati.

L'importanza riconosciuta ai controlli interni dal legislatore trova conferma anche nella previsione dell'art. 148, comma 4, T.U.E.L., il quale – in un'ottica di rafforzamento dei controlli stessi – stabilisce che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti - nel caso di rilevata assenza e inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate dall'ente locale - possono irrogare, a carico degli amministratori locali apposita sanzione pecuniaria, fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, nonché dall'art. 248, commi 5 e 5-*bis*, T.U.E.L.

Con precipuo riferimento al controllo di gestione, poi, l'art. 198-*bis* T.U.E.L. dispone che il referto riguardante l'esito di tale controllo sia inviato anche alla Corte dei conti, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi.

Ebbene, come anticipato in premessa, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, mentre con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR sono state approvate le Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023.

Le Linee guida hanno previsto la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti delle relazioni-questionario**,** strutturate in sezioni dedicate al 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. Nei questionari allegati alle Linee guida e riferiti alle tre annualità è stata inserita anche un'appendice dedicata ai controlli interni rispetto all'attuazione degli interventi finanziati con risorse del P.N.R.R. mentre, solo per l'anno 2021, le relative

Linee guida hanno previsto nei questionari anche le appendici dedicate all'emergenza da COVID-19 e al lavoro agile.

2. Controllo di regolarità amministrativo e contabile.

Il legislatore ha attribuito ampia rilevanza al controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti, stabilendo al comma 1 dell'art. 147 del T.U.E.L., che esso è finalizzato "*a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa*". L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta, quindi, un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 T.U.E.L., in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa.

Tale controllo si incentra sulla disciplina definita dall'art. 183 del T.U.E.L. in materia di impegni di spesa ed è assicurato sia nella fase preventiva di formazione degli atti sia in quella successiva all'adozione dei medesimi.

In particolare, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo si estrinseca attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi; qualora, poi, le determinazioni comportino "*riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente*", si prevede che debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile *ex* art. 49 del T.U.E.L. e il visto attestante la copertura finanziaria *ex* art. 153, comma 5, del T.U.E.L. A questo proposito la Sezione sottolinea l'importanza del ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del T.U.E.L., è preposto "*alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica*".

Nella fase successiva all'adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è espletato, sotto la direzione del segretario comunale, secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente.

Come affermato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017: "*La verifica del funzionamento di tale*

tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall'amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità".

In riferimento al caso di specie, con deliberazione di Consiglio provinciale n. 1 del 21/01/2013 la Provincia di Lecce ha approvato il regolamento sui controlli interni, il quale all'art. 3 disciplina il controllo di regolarità amministrativa e contabile, sia in fase preventiva sia in fase successiva.

Stante il richiamato quadro regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, all'esito delle verifiche espletate sul funzionamento dei predetti controlli di regolarità, è emerso quanto segue:

a) ai sensi del comma 4 del citato art. 3 il controllo di regolarità amministrativa è assicurato "*nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di Servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa*". In relazione a tale tipologia di controllo l'esame dei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 ha evidenziato che: *i)* non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con parere tecnico e contabile contrario; *ii)* sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile; *iii)* per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura

finanziaria;

b) ai sensi della disposizione regolamentare innanzi richiamata, nella fase successiva il controllo in esame è esercitato "*secondo principi generali applicabili di revisione aziendale, sotto la direzione del Segretario Generale, relativamente alle determinazioni di impegno di spesa, ai contratti e agli altri atti amministrativi, attraverso una selezione casuale effettuata con sorteggio mensile, in misura pari al 5% del totale delle determinazioni pervenute all'Ufficio Segreteria Generale e comunque in numero non inferiore a 50. Sono, inoltre, sottoposte a controllo le determinazioni segnalate su iniziativa di almeno 3 Consiglieri provinciali.*

Il controllo avviene sulla base dei seguenti indicatori: a) rispetto delle disposizioni di legge e dei regolamenti dell'Ente; b) correttezza e regolarità delle procedure; c) correttezza formale nella redazione dell'atto.";

c) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2021 per il controllo di regolarità tecnico – amministrativa, a fronte di n. 2.160 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 686, pari al 31,76%. Inoltre, "*a partire dal mese di ottobre 2020, […] il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato esteso a tutti gli atti dirigenziali rivenienti dal (o applicativi della) normativa emergenziale, ivi compresi gli affidamenti in deroga*" (v. nota riportata a pag. 7 del referto relativo al 2021);

d) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2022 per il controllo di regolarità tecnico – amministrativa, a fronte di n. 2.162 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 843, pari al 38,99%. Si aggiunge che "*a partire dal mese di aprile 2022, […] il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato esteso a tutti gli atti dirigenziali adottati per dare attuazione alle misure del PNRR, al fine, tra l'altro, di ridurre il rischio derivante da possibili condotte illecite*" (v. nota a pag. 6 del referto relativo al 2022);

e) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2023, per il controllo di regolarità tecnico – amministrativa, a fronte di n. 2.425 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 942, pari al 38,85%;

f) nell'ambito del suddetto controllo risultano rilevate n. 3 irregolarità nel 2021, n. 36 irregolarità nel 2022 e n. 16 irregolarità nel 2023. Rispetto a tali irregolarità l'ente non ha fornito chiarimenti, limitandosi a rinviare, per tutte le annualità, all'esame dei *report* mensili trasmessi in sede di riscontro, i

quali, tuttavia, non forniscono informazioni dettagliate;

g) per tutte le annualità considerate, gli atti da sottoporre al controllo successivo sono stati selezionati secondo la tecnica del campionamento "*ad estrazione casuale semplice*". Al riguardo la Provincia di Lecce ha riferito che il metodo di campionamento indicato ad "estrazione casuale semplice" *«è stato quello del sorteggio a campione a mezzo di apposita piattaforma online denominata "blia.it", sottoponendo a verifica il 5% del totale delle determinazioni mensilmente adottate dell'Ente e comunque in numero non inferiore a 50. Oltre a tali atti, sono stati sottoposti a verifica, per il 2021-2022, tutti gli atti adottati per far fronte all'emergenza Covid e, da aprile 2022 e a tutt'oggi, tutti gli atti adottati per dare attuazione alle misure del PNRR al fine di ridurre il rischio derivante da possibili condotte illecite. La tipologia di atti sottoposti a verifica è stata quella delle "determinazioni dirigenziali" ai sensi dell'art. 3 co. 4 del regolamento sul sistema dei controlli interni, atteso che, peraltro, tutti gli atti amministrativi dei dirigenti, ai sensi dell'art. 43 del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, assumono tale veste formale.*»;

h) quanto all'attività reportistica, per ciascuna annualità considerata (2021-2023) l'ente ha prodotto *report* mensili costituiti da semplici schede sintetiche nelle quali sono indicati il numero degli atti esaminati nel periodo di riferimento e le eventuali irregolarità rilevate;

i) nel triennio esaminato (2021-2023) gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo, né sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi;

j) nelle annualità 2021-2023 gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa.

Tanto considerato, la Sezione – nel prendere atto del *modus operandi* seguito dalla Provincia di Lecce nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativo-

contabile, rammenta che la mera estrazione casuale semplice e indifferenziata degli atti da sottoporre a verifica non costituisce una tecnica di campionamento statisticamente valida, a maggior ragione con un campione limitato a un numero relativamente ristretto di atti.

In proposito si evidenzia che - secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile - la tecnica di campionamento utilizzata nell'ambito del controllo di regolarità amministrativo-contabile deve essere motivata ed efficace, tenuto conto della natura dei documenti da esaminare e della capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione (*ex multis*, Corte dei conti, sez. reg. di contr. per la Lombardia, deliberazione n. 131/2023/VSGC).

La Sezione invita, pertanto, l'ente ad adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

In particolare, si segnala l'opportunità di tener conto, al fine di selezionare gli atti da sottoporre a controllo successivo, anche delle valutazioni effettuate in sede preventiva oltre che delle risultanze del controllo di gestione, il quale - nell'analizzare l'andamento della gestione sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia attraverso l'utilizzo di dati non solo di natura economico-finanziaria - è idoneo ad intercettare criticità ed irregolarità che potrebbero sfuggire anche ad un esame approfondito in sede preventiva.

In conclusione, dunque, la Sezione raccomanda all'ente di svolgere il controllo tempestivamente in conformità alle prescrizioni normative e del regolamento provinciale vigente: ciò, al fine di garantire l'efficacia del controllo medesimo e consentire all'amministrazione di autocorreggersi alla luce degli esiti registrati negli anni precedenti.

In questa direzione, si sottolinea l'opportunità di introdurre una scheda *standard* di verifica, contenente indicatori predefiniti, da compilare per ogni atto sottoposto a controllo, contenente la descrizione delle eventuali criticità riscontrate,

l'esito complessivo della verifica (con esito positivo, rilievo formale, rilievo sostanziale), le raccomandazioni operative rivolte al settore competente al fine di evitare il reiterarsi delle anomalie accertate.

3. Controllo di gestione.

Il **controllo di gestione**, previsto dall'art. 147, comma 2, lettera *a)*, del T.U.E.L., è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del medesimo Testo Unico con riferimento alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) e al contenuto del referto dell'intera attività di verifica (art.198).

In particolare, tale controllo è diretto a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a *standard* prefissati. Come quozienti fra quantità e/o valori tratti dai documenti contabili e capaci di misurare i risultati raggiunti, i predetti indicatori consentono la comparazione fra gli obiettivi assegnati, le attività svolte e i costi sostenuti dall'ente.

La finalità perseguita dal controllo di gestione è, dunque, quella di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi da parte dell'amministrazione, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

Al riguardo si rammenta che "*il concetto di efficacia rimanda alla capacità di perseguire gli obiettivi o i risultati attesi valutando gli scostamenti dalle previsioni iniziali. Per gli enti locali i risultati in termini di efficacia possono essere letti secondo profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza.*

Il concetto di efficienza rimanda ad un rapporto bilanciato fra input e output, ovvero mezzi impiegati e servizi/beni prodotti. Le risorse di cui le amministrazioni dispongono non sono, infatti, infinite, ed è importante che gli enti fissino obiettivi perseguibili con tali risorse e confrontino, a posteriori, se tali obiettivi sono stati perseguiti.

Per quanto concerne il concetto di economicità si intende, invece, la capacità di gestire un servizio o un'attività in maniera tale che i corrispettivi coprano i costi sostenuti" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

Il processo di controllo, definito dall'art. 197 T.U.E.L., si articola in tre fasi:

1) predisposizione del piano esecutivo di gestione (P.E.G., al quale ora si affianca il P.I.A.O., cioè il Piano integrato di attività e organizzazione): con questo documento, approvato annualmente, la Giunta assegna ai dirigenti gli obiettivi e le risorse (umane, strumentali e finanziarie) per attuare tali obiettivi. Il P.E.G. è definito in coerenza con le strategie dell'Amministrazione (come risultanti dalle linee programmatiche di mandato), con il Documento Unico di Programmazione e con il bilancio di previsione;
2) rilevazione sia dei dati relativi ai costi e ai proventi sia dei risultati raggiunti;
3) valutazione dei predetti dati in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa. In quest'ottica, il controllo deve essere svolto riguardo ai singoli servizi e centri di costo, così da poter verificare analiticamente e complessivamente investimenti e risultati.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, "*efficacia, efficienza ed economicità possono essere conseguite solo curando adeguatamente la fase programmatoria, a partire dal DUP (che mette in evidenza gli obiettivi strategici realizzabili mediante una preventiva analisi dell'ambiente in cui l'ente si trova ad operare ed in base alle risorse a disposizione). La corretta programmazione si riversa in documenti quali i piani strategici di mandato, il piano dettagliato degli obiettivi, i bilanci annuali previsionali e il piano esecutivo di gestione (PEG). Fondamentale risulta, in particolare, il coordinamento fra il bilancio di previsione e il controllo di gestione. Il primo, infatti, traccia le linee guida economiche e finanziarie dell'ente per un determinato periodo, definendo gli obiettivi strategici e le risorse disponibili; il secondo, dal canto suo, permette di monitorare costantemente l'attuazione di tali previsioni, verificando che le risorse stanziate siano utilizzate in maniera coerente e ottimale*" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

In ultima analisi, il controllo di gestione è un processo che si raccorda con il ciclo di gestione delle *performance* e contempla lo svolgimento delle

seguenti attività:

- programmazione: ossia la definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati.

Con la deliberazione n. 28/2014/INPR la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha inoltre precisato che il controllo di gestione non può prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali: il *budget* (che per gli enti locali può essere rappresentato dal P.E.G.); la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il *benchmarking* e il sistema di *reporting*.

La giurisprudenza contabile ha dunque evidenziato come, accanto alla contabilità economico-patrimoniale, sia necessario curare la predisposizione di un adeguato piano esecutivo di gestione, nel quale individuare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori, riportanti *target* da perseguire per ciascun obiettivo. Tali obiettivi devono rappresentare non una mera ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori ma una sintesi dei livelli di efficacia ed efficienza che si intendono conseguire (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2016/INPR).

Ai sensi degli artt. 198 e 198-*bis* T.U.E.L., infine, la relazione conclusiva sugli esiti del controllo di gestione deve essere trasmessa, oltre che alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, anche agli amministratori, ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, e ai responsabili dei servizi, affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.

Con riferimento al caso di specie, il controllo di gestione è disciplinato dall'art. 4 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 1 del 21/01/2013.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, le risultanze della verifica effettuata sul funzionamento del controllo in esame sono sintetizzabili come segue:

a) negli anni 2021 e 2022, deputato allo svolgimento di tale controllo è l'Ufficio Risorse finanziarie e controlli interni; nel 2023 il controllo è di competenza dell'Ufficio Presidenza, Direzione Generale, Organizzazione e controlli interni;
b) per tutte le annualità considerate (2021-2023), nei rispettivi referti annuali, l'ente ha dichiarato di essersi "*dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo*", tale da consentire all'ente medesimo "*di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa*"; l'ente ha, altresì, riferito che il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi: in particolare, nel 2023 "*sono stati oggetto di riprogrammazione gli obiettivi di semplificazione e digitalizzazione comuni a tutti i Servizi dell'ente e collegati all'elaborazione della nuova Carta dei servizi della Provincia di Lecce*";
c) quanto al sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare, per tutte le annualità considerate l'ente ha chiarito che "*la valutazione si realizza nell'espressione di tre distinte dimensioni: i Risultati organizzativi, i Risultati individuali ed i Comportamenti*". In dettaglio:
   - la dimensione 1 relativa ai risultati organizzativi rappresenta il collegamento con la *performance* organizzativa dell'ente e si basa su due distinti fattori: da un lato, il raggiungimento degli obiettivi gestionali di rilevanza strategica (individuati in un documento approvato contestualmente all'approvazione del PEG/PDO/PP nell'ambito degli obiettivi gestionali); dall'altro lato, la modalità di

utilizzo delle risorse finanziarie assegnate con riferimento alla gestione dei residui (velocità di smaltimento degli stessi e riduzione dell'incidenza allo scopo di evitare la formazione di nuovi);

- la dimensione 2, riguardante i risultati individuali, è relativa al raggiungimento degli obiettivi gestionali assegnati e allo svolgimento delle attività ordinarie. Sul punto l'ente ha evidenziato che "*la scelta di tener conto anche dell'espletamento delle attività ordinarie si basa su due motivazioni fondamentali. La prima è che esse costituiscono attività essenziali per garantire un funzionamento del Servizio pienamente rispondente ai principi del buon andamento dell'amministrazione. Inoltre, la loro misurazione e valutazione consente la creazione di una banca dati delle attività ordinarie, e il relativo aggiornamento, che rappresenta un riferimento imprescindibile per fissare obiettivi di miglioramento futuri*";

d) per tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

e) per il triennio 2021-2023 l'ente ha registrato un andamento altalenante del tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente sia tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali; il predetto tasso medio riporta, infatti, il valore del 100,00% per l'anno 2021, del 79,13% per l'anno 2022 e del 84,86% per l'anno 2023;

f) negli anni 2021-2023 l'ente ha indicato come ALTO il grado di raggiungimento degli obiettivi dell'azione amministrativa per i servizi amministrativi, per i servizi tecnici e per i servizi alla persona;

g) quanto all'attività reportistica, l'ente ha rappresentato che per il controllo in esame (nonché per il controllo strategico e per il controllo della qualità dei servizi) "*i relativi report sono contenuti negli stati di avanzamento dei programmi al 30/06 e nelle Relazioni sulla performance riguardanti ciascuna annualità*";

h) i referti sul controllo di gestione per gli anni 2021 e 2022 sono stati

trasmessi a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 198-*bis* T.U.E.L.; il Referto sul Controllo di gestione per l'anno 2023 è stato trasmesso alla Corte dei Conti sulla piattaforma Con.Te. in data 09/07/2024 con prot. Cdc n. 2886.

Ebbene, la Sezione – nel prendere atto del *modus operandi* seguito dalla Provincia di Lecce nell'esercizio del controllo di gestione – raccomanda di proseguire nello svolgimento delle attività funzionali al controllo medesimo, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R.., e di predisporre la prevista attività reportistica infrannuale e a consuntivo.

Sul punto, va segnalato quanto ricordato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG, ovvero che l'attività di *reporting* dovrebbe consentire "*di indirizzare gli organi per l'adozione sia di decisioni adeguatamente motivate, che di misure correttive. I report sono propedeutici alla emanazione delle delibere (del Consiglio o di Giunta) contenenti l'adozione delle misure correttive… La scarsa quantità di report e l'impossibilità di verificarne l'adozione tempestiva, a causa della mancanza di una data certa, impediscono al Comune di attuare prontamente azioni di autocorrezione*" (cfr. anche Sez. reg. contr. Campania n. 134/2024/VSGC e delibera di questa Sezione, n. 134/2023/VSGC, limitatamente al controllo di gestione che "*deve invero essere in grado, partendo dai dati raccolti, di analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi prestabiliti. Al fine di rimuovere tempestivamente eventuali disfunzioni, è necessario che le misurazioni e rilevazioni avvengano in intervalli di tempo molto brevi, con l'elaborazione di più report in corso d'anno, ponendo in essere un costante processo di miglioramento, attraverso tempestive azioni correttive*").

Altresì, la Sezione ritiene utile rammentare che una maggiore integrazione tra le singole tipologie di verifiche è un aspetto determinante per descrivere, attraverso l'incrocio di dati e la relativa comparazione, uno scenario esaustivo, come tale utile ad indirizzare l'attività amministrativa.

Si aggiunge che una elaborazione periodica, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di

obiettivi e programmi, il quale consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione.

4. Controllo strategico.

Il **controllo strategico** di cui all'art. 147-*ter* T.U.E.L. consiste "*nell'analisi della congruenza e degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi fissati e le scelte effettuate e le risorse (umane, finanziarie e materiali) assegnate; nell'individuazione di eventuali fattori ostativi alla buona riuscita della programmazione; nella identificazione di eventuali responsabilità per la mancata (o parziale) attuazione delle scelte programmatiche*" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

Come è stato evidenziato dalla giurisprudenza contabile, tale controllo strategico viene svolto sia *ex ante* – risultando prezioso in fase di programmazione e di definizione degli indirizzi (strategici) e delle direttive (gestionali) – sia *ex post*, rappresentando un momento di verifica e di riferimento per la programmazione del successivo periodo (controllo "orientato al futuro"). A differenza del controllo di gestione, che verifica l'efficacia, efficienza ed economicità della programmazione, il controllo strategico si concentra sull'individuazione di eventuali problemi nella programmazione e propone soluzioni agli organi di governo (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

In questa prospettiva risulta di fondamentale importanza una pianificazione strategica accurata, svolta attraverso l'adozione dei seguenti atti:

- il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.);
- il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.), che, ai sensi dell'art. 170 del T.U.E.L., costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente nonché l'atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione.

Come è stato evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR, infatti, il D.U.P. "*compendia in sé le diverse linee programmatiche relative alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali degli Enti, al fine di garantirne la complessiva coerenza, anche in vista del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica*".;

A questi documenti segue il Piano integrato di attività e organizzazione (P.I.A.O.), che rappresenta lo strumento attraverso il quale vengono assegnate le risorse umane, materiali e finanziarie ai dirigenti, rendendo concreta la separazione tra direzione politica e attività gestionale.

Con riferimento al caso di specie, il controllo strategico è disciplinato dall'art. 5 del regolamento sui controlli interni della Provincia di Lecce, approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 1 del 21/01/2013.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, l'esito della verifica effettuata sul funzionamento del controllo in questione è il seguente:

a) negli anni 2021 e 2022, deputato allo svolgimento di tale controllo è l'Ufficio Risorse finanziarie e controlli interni; nel 2023 il controllo è di competenza dell'Ufficio Presidenza, Direzione Generale, Organizzazione e controlli interni;
b) il D.U.P. 2021/2023 è stato approvato dalla Provincia di Lecce con deliberazione di Consiglio provinciale n. 30 del 24/06/2021; il D.U.P. 2022/2024 è stato approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 14 del 18/07/2022; il D.U.P. 2023/2025 è stato approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 25 del 23/06/2023; il D.U.P. 2024/2026 è stato approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 54 dell'1/12/2023;
c) per l'anno 2021 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 31 del 24/06/2021; per l'anno 2022 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 24 del 28/07/2022; per il triennio 2023/2025 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione n. 39 del 31/07/2023;
d) con provvedimento del Presidente della Provincia di Lecce n. 122 del 25/11/2022 è stato approvato il P.I.A.O. 2022/2024; con provvedimento del Presidente della Provincia di Lecce n. 104 del 10/08/2023 è stato approvato il P.I.A.O. 2023/2025, successivamente rettificato con

provvedimento n. 120 del 25/09/2023; con provvedimento del Presidente della Provincia di Lecce n. 24 del 12/03/2024 è stato approvato il P.I.A.O. 2024/2026, poi rettificato con provvedimento n. 120 del 31/12/2024.

Tali atti risultano pubblicati sul sito istituzionale dell'ente.

In proposito, si rammenta che il P.I.A.O. (Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione) è stato introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, il quale stabilisce che "*Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190*" (comma 1).

Trattasi, in sostanza, di un documento unico di programmazione e *governance* volto ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, dei servizi ai cittadini e alle imprese, il quale assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: *performance*, fabbisogni del personale, formazione, parità di genere, lavoro agile e anticorruzione.

In dettaglio, l'art. 1, comma 1, del D.P.R. 24 giugno 2022 n. 81 (avente ad oggetto il Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione) prevede, per i comuni con più di cinquanta dipendenti, la soppressione dei seguenti adempimenti, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del P.I.A.O.:

- il Piano dei fabbisogni di personale, di cui all'art.6, commi 1, 4, 6, e art.

6-*ter* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

- il Piano delle azioni concrete, di cui all'art. 60-*bis*, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- il Piano della *Performance*, di cui all'art. 10, comma 1, lett. a) e comma 1-*ter* del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150;
- il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di cui all'art.1, commi 5, lett.a) e 60, lett.a), della L. 6 novembre 2012, n. 190;
- il Piano organizzativo del lavoro agile, di cui all'art. 14, comma 1, della L. 7 agosto 2015, n. 124;
- il Piano di azioni positive, di cui all'art. 48, comma 1, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

Nel corso di ciascun esercizio, dunque, gli enti locali avviano il ciclo della programmazione relativo al triennio successivo, approvando il D.U.P., la nota di aggiornamento al D.U.P., il bilancio di previsione e il P.E.G.. In coerenza con il quadro finanziario definito da tali documenti, per ciascun triennio di programmazione, il P.I.A.O. è adottato annualmente entro il 31 gennaio, secondo lo schema di Piano recato dall' all'art. 1, comma 3, del Decreto Ministeriale 30 giugno 2022 n. 132, è predisposto esclusivamente in formato digitale ed è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (nell'apposito portale dedicato) nonché sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

In caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine per l'adozione del P.I.A.O. è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci (art. 8, comma 2, del D.M. n. 132 del 30 giugno 2022).

Nell'ipotesi di mancata adozione del P.I.A.O. trovano applicazione le sanzioni di cui all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 150/2009, ferme restando quelle previste dall'art. 19, comma 5, lettera b), del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114 del 2014 (v. art. 6, comma 7,

del d.l. n. 80/2021).

Si evidenzia che per effetto dell'introduzione del P.I.A.O, il Piano esecutivo di gestione (P.E.G.) rimane obbligatorio, ma presenta un contenuto quasi esclusivamente finanziario, essendo incentrato soprattutto sulla suddivisione degli stanziamenti di entrata e di spesa del bilancio preventivo tra i Responsabili di servizio. L'art. 1, comma 4, del D.P.R. n. 81/2022 ha soppresso, infatti, il terzo periodo dell'art. 169, comma 3-*bis* del T.U.E.L., che disponeva "*Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel Piano esecutivo di gestione*". Per effetto di tale soppressione, gli obiettivi di *performance* dell'ente vengono espunti dal P.E.G. e ricompresi nelle apposite sezioni del P.I.A.O. ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 80/2021;

e) per tutte le annualità considerate (2021-2023), nei rispettivi referti, l'ente ha dichiarato che il controllo strategico utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;
f) quanto all'attività reportistica, l'ente ha rappresentato che per il controllo in esame "*i relativi report sono contenuti negli stati di avanzamento dei programmi al 30/06 e nelle Relazioni sulla performance riguardanti ciascuna annualità*";
g) per tutte e tre le annualità considerate l'ente ha dichiarato che controllo strategico è risultato operativamente integrato con il controllo di gestione.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione prende atto del *modus operandi* osservato dalla Provincia di Lecce nell'esercizio del controllo strategico nel triennio 2021-2023 e raccomanda all'ente di proseguire nello svolgimento delle attività funzionali a tale controllo, predisponendo i *report* annuali previsti ed adottando gli indicatori sulla base delle relazioni acquisite dai Responsabili dei settori, da ufficializzare con l'aggiornamento dello stato di attuazione dei programmi rispetto alle scelte compiute, nonché sotto il profilo dell'integrazione con il controllo di

gestione.

5. Controllo sugli equilibri finanziari.

Il **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato dall'art. 147-*quinquies* T.U.E.L., è diretto a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'organo di revisione contabile *ex* art. 1, co. 166 e ss. della l. n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli Organi istituzionali dell'ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, anche al fine di dare attuazione all'art. 153, co. 6, T.U.E.L., il quale prevede segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni agli organi di governo, nonché alla Corte dei conti in caso di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio.

Il controllo in esame è, dunque, funzionale all'attivazione tempestiva degli 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.

Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 147-*quinquies* T.U.E.L. il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità (comma 1). Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso di tali enti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'art. 81 della Costituzione (comma 2). Tale controllo implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni (comma 3).

Come è stato sottolineato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, "*l'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo*

complesso nel controllo sugli equilibri" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

Con riferimento al caso di specie, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dall'art. 7 del regolamento sui controlli interni della Provincia di Lecce, approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 1 del 21/01/2013, nonché dall'art. 19 del Regolamento di contabilità del medesimo ente, aggiornato con delibera di Consiglio provinciale n. 54 del 30 luglio 2018.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, l'esito della verifica effettuata sul funzionamento del controllo in esame è il seguente:

a) il controllo in esame è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio Finanziario e mediante la vigilanza dell'Organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli Organi di Governo, del Direttore Generale, del Segretario Generale e dei Responsabili dei Servizi, secondo le rispettive competenze (art. 7 cit.);
b) per tutte le annualità considerate (2021-2023) nei relativi referti l'ente ha dichiarato che sono stati attivamente coinvolti, con una frequenza superiore alle due volte, gli organi di governo, il Direttore generale, il Segretario generale e i responsabili dei servizi; non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario; non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione; è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse compatibile con le disponibilità di cassa;
c) il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2021 è stato approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 6 del 28/04/2022 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 12 del 21/04/2022); il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2022 è stato approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 14 del 27/04/2023 (parere favorevole dell'organo di revisione – verbale n. 15 del 19/04/2023); il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2023 è stato approvato

con deliberazione di Consiglio provinciale n. 5 dell'11/04/2024 (parere favorevole dell'organo di revisione – verbale n. 14 del 04/04/2024);

d) la parte disponibile del risultato di amministrazione 2021, 2022 e 2023 registra il seguente andamento: € - 2.086.534,38 nel 2021; € - 127.175,07 nel 2022; € 3.894.089,83 nel 2023;
e) nel 2021 l'ente non risulta rispettoso del seguente parametro di deficitarietà: Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%;
f) nel corso degli esercizi finanziari oggetto di scrutinio è stata svolta attività reportistica.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione prende atto del *modus operandi* osservato dalla Provincia di Lecce nell'esercizio del controllo sugli equilibri finanziari nel triennio 2021-2023 e, ferma restando l'attività di verifica intestata alla stessa Sezione in ordine alla gestione finanziaria dell'ente ai sensi dell'art. 148-*bis* T.U.E.L., raccomanda all'amministrazione una costante attenzione per le procedure di spesa e la gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti o disavanzi.

6. Controllo sugli organismi partecipati.

Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 147-*quater* T.U.E.L.: come è stato evidenziato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG), infatti, sebbene l'art. 147-*quater* sia rubricato "*Controlli sulle società partecipate non quotate*", le verifiche di tipo interno, effettuate sulla base di tale disposizione normativa, riguardano l'intero universo degli organismi partecipati. La predetta interpretazione trova conferma anche nella previsione dell'art. 147-*quinquies*, co. 3, T.U.E.L., secondo cui: "*Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni*".

Ai sensi del citato art. 147-*quater* T.U.E.L. l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sui propri organismi

partecipati; il controllo è esercitato dalle strutture dell'ente locale, che ne sono responsabili; i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e degli organismi partecipati sono rilevati mediante bilancio consolidato, redatto secondo il principio della competenza economica.

Ai fini del controllo in esame, l'ente programma e definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui devono tendere gli organismi partecipati, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare: *a)* i rapporti finanziari tra l'ente medesimo e gli organismi partecipati; *b)* la situazione contabile, gestionale e organizzativa di questi ultimi; *c)* i contratti di servizio; *d)* la qualità dei servizi erogati; *e)* il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Sulla base delle informazioni acquisite, poi, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento degli organismi partecipati, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Con riferimento alla Provincia di Lecce, il controllo sulle società partecipate non quotate (*rectius*, sugli organismi partecipati) è disciplinato dall'art. 6 del regolamento sui controlli interni della Provincia di Lecce, approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 1 del 21/01/2013.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023, nonché nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio è possibile svolgere le seguenti osservazioni.

Alla data del 31 dicembre 2023 la Provincia di Lecce risultava detenere le seguenti partecipazioni:

Partecipazioni detenute al 31/12/2023	
Denominazione Organismo	**Quota di partecipazione**
1. Alba Service S.r.l.	100%
2. Nuova Salento Energia S.r.l.	100%
3. Celestini S.r.l.	100%
4. S.T.P. di Terra d'Otranto S.p.A.	69,15%
5. G.A.C. Adriatico-Salentino S.c.a r.l.	5,00%

6. G.A.C. Ionico Salentino S.c. a r.l. in liquidazione	5,00%
7. Pastis - C.N.R.S.M. S.C.P.A. in liquidazione	3,00%
8. Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino S.c.a.r.l.	1,21%
9. Politecnico del Made in Italy S.c.a r.l.	0,61%
10. Isola Salento S.c.a.r.l. in liquidazione	0,77%
11. G.A.L. Valle della Cupa Nord Salento S.r.l. in liquidazione	0,42%
12. G.A.L. – Agenzia di Sviluppo Locale Capo di Leuca - Soc. coop.	0,41%
13. G.A.L. Serre Salentine S.r.l. in liquidazione	0,40%
14. G.A.L. Agenzia di Sviluppo Locale Terra d'Arneo – Soc. coop.	0,38%
15. G.A.L. Terra d'Otranto S.c.a.r.l.	0,38
16. Confiditalia Consorzio Nazionale fidi e garanzie S.c.p.a. in liquidazione	0,052%
17. Terme di Santa Cesarea S.p.A.	0,002%
18. Dhitech S.c.a.r.l.	1,41%
19. Consorzio A.S.I. Lecce	17,24%
20. Consorzio Area Marina Protetta Porto Cesareo	20,00%
21. C.U.I.S. Consorzio Universitario Interprovinciale Salentino	33,34%
22. Consorzio Costa Otranto S.M. di Leuca e Bosco di Tricase	7,69%
23. Fondazione Istituzione Concertistica Orchestrale "Tito Schipa" Lecce in liquidazione	73,42%

Fonte: elaborazione C. conti, Sez. reg. di contr. per la Puglia su dati forniti dall'ente in sede di riscontro.

Le partecipazioni societarie detenute alla data del 31/12/2021, del 31/12/2022 e del 31/12/2023 sono state oggetto dei piani di revisione ordinaria *ex* art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, adottati dall'ente – rispettivamente - con deliberazione di Consiglio provinciale. n. 62 del 19 dicembre 2022, con deliberazione di Consiglio provinciale n. 69 del 28 dicembre 2023 e con deliberazione di Consiglio provinciale n. 63 del 17 dicembre 2024.

Il monitoraggio sugli organismi partecipati è stato svolto anche in sede di ricognizione degli organismi e società controllate/partecipate ai fini dell'individuazione del perimetro di consolidamento per la predisposizione del bilancio consolidato dell'esercizio, ai sensi dell'art. 11-*bis*, del d.lgs. n. 118/2011,

come da Provvedimento del Presidente. n. 72 del 9 settembre 2022 (esercizio 2021), da Provvedimento del Presidente n. 117 del 14 settembre 2023 (esercizio 2022) e da Provvedimento del Presidente n. 74 del 13 settembre 2024 (esercizio 2023).

Con le predette deliberazioni, infatti, la Provincia di Lecce ha individuato – in relazione a ciascun esercizio considerato – sia il "*Gruppo Amministrazione Pubblica della Provincia di Lecce*" sia la c.d. "*Area di Consolidamento del Gruppo Provincia di Lecce*".

In particolare, per **l'esercizio 2021** con il citato P.P. n. 72 del 9 settembre 2022 il Presidente della Provincia di Lecce ha deliberato:

1) di confermare i componenti del "*Gruppo Provincia di Lecce*" comprendente, oltre alla Provincia di Lecce, capogruppo, gli organismi partecipati riportati nella seguente tabella:

Gruppo Amministrazione Pubblica - Provincia di Lecce

Tipologia ente - Ragione sociale	Quota di partecipazione
Società controllate (art. 11-quater D.Lgs. 118/2011)	
Alba Service S.r.l.	100,00%
Nuova Salento Energia S.r.l.	100,00%
Celestini S.r.l.	100,00%
S.T.P. di Terra d'Otranto S.p.A.	69,15%
Società partecipate (art. 11-quinquies D.Lgs. 118/2011)	
Fiera di Galatina e del Salento S.p.A. in liquidazione	25,32%
Enti strumentali controllati (art. 11-ter c.1 D.Lgs. 118/2011)	
Fondazione I.C.O. "Tito Schipa" in liquidazione	73,42%
Enti strumentali partecipati (art. 11-ter c.2 D.Lgs. 118/2011)	
Consorzio A.S.I. Lecce	17,24%
Consorzio Area marina Protetta di Porto Cesareo	20,00%
Consorzio Universitario Interprovinciale Salentino	55,12%
Consorzio Otranto S.M. di Leuca Bosco di Tricase	7,69%

2) di confermare, altresì, ai fini della predisposizione del bilancio consolidato, i componenti del "*Gruppo Provincia di Lecce – Area del Consolidamento*", che include, oltre alla Provincia di Lecce, capogruppo, gli organismi partecipati di seguito riportati:

Gruppo Provincia di Lecce - Area del Consolidamento

Tipologia ente - Ragione sociale	Quota di partecipazione
Società controllate (art. 11-quater D.Lgs. 118/2011)	
Alba Service S.r.l.	100,00%
Nuova Salento Energia S.r.l.	100,00%
Celestini S.r.l.	100,00%
S.T.P. di Terra d'Otranto S.p.A.	69,15%
Enti strumentali partecipati (art. 11-ter c.2 D.Lgs. 118/2011)	
Consorzio A.S.I. Lecce	17,24%

Per **l'esercizio 2022,** con il P.P. n. 117 del 14 settembre 2023 il Presidente della Provincia di Lecce deliberava negli stessi termini di cui al precedente provvedimento presidenziale.

Per **l'esercizio 2023** con il richiamato P.P. n. 74 del 13 settembre 2024 il Presidente della Provincia di Lecce deliberava:

1) di individuare i componenti del "*Gruppo Provincia di Lecce*" comprendente, oltre alla Provincia di Lecce, capogruppo, gli organismi partecipati di cui alla seguente tabella:

Gruppo Amministrazione Pubblica - Provincia di Lecce

Tipologia ente - Ragione sociale	Quota di partecipazione
Società controllate (art. 11-quater D.Lgs. 118/2011)	
Alba Service S.r.l.	100,00%
Nuova Salento Energia S.r.l.	100,00%
Celestini S.r.l.	100,00%
S.T.P. di Terra d'Otranto S.p.A.	69,15%
Enti strumentali controllati (art. 11-ter c.1 D.Lgs. 118/2011)	
Fondazione I.C.O. "Tito Schipa" in liquidazione	73,42%
Enti strumentali partecipati (art. 11-ter c.2 D.Lgs. 118/2011)	
Consorzio A.S.I. Lecce	17,24%
Consorzio Area marina Protetta di Porto Cesareo	20,00%
Consorzio Universitario Interprovinciale Salentino	55,12%
Consorzio Otranto S.M. di Leuca Bosco di Tricase	7,69%
Fondazione ITS IOTA Sviluppo Puglia	1,625%
Fondazione "Biotech For Life ITS Academy"	10,00%

2) di individuare, altresì, ai fini della predisposizione del bilancio consolidato, i componenti del "*Gruppo Provincia di Lecce – Area del Consolidamento*", che include, oltre alla Provincia di Lecce, capogruppo, gli organismi partecipati di cui al seguente elenco:

Gruppo Provincia di Lecce - Area del Consolidamento

Tipologia ente - Ragione sociale	Quota di partecipazione
Società controllate (art. 11-quater D.Lgs. 118/2011)	
Alba Service S.r.l.	100,00%
Nuova Salento Energia S.r.l.	100,00%
Celestini S.r.l.	100,00%
S.T.P. di Terra d'Otranto S.p.A.	69,15%
Enti strumentali partecipati (art. 11-ter c.2 D.Lgs. 118/2011)	
Consorzio A.S.I. Lecce	17,24%

Posta la descritta evoluzione, con precipuo riferimento al controllo sugli organismi partecipati *ex* art. 147-*quater* T.U.E.L. nel triennio 2021-2023 si rileva che:

a) l'ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147–*quater*, co. 1, T.U.E.L (nella specie, l'Ufficio Risorse finanziarie);
b) la Provincia di Lecce ha dettato linee di indirizzo finalizzate al contenimento di alcune categorie di costi quali le spese per missioni, trasferte e spese del personale, per studi ed incarichi di consulenza nonché per materiali di consumo;
c) per tutte le annualità in esame l'ente ha trasmesso la nota informativa relativa alla conciliazione dei rapporti di credito e debito fra l'ente medesimo e le proprie società partecipate nonché la documentazione attestante l'asseverazione dei predetti rapporti da parte dell'Organo di revisione/Collegio sindacale delle medesime società;
d) per tutte le annualità considerate (2021 – 2023) l'ente ha effettuato il monitoraggio riguardante il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie di cui all'art. 20 del T.U.S.P., come da deliberazione di ricognizione annuali;
e) quanto ai *report* informativi periodici elaborati dagli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali la Provincia di Lecce ha riferito che "*l'acquisizione dei report informativi fino al 2024 è avvenuta in maniera informare o da notizia all'interno della relazione dell'amministratore unico al bilancio di esercizio. Dal 2024 le società partecipate producono tali report inviando specifiche relazioni*.";

f) l'ente ha indicato gli indirizzi di pubblicazione delle Carte dei servizi redatte dalle società partecipate "Nuova Salento Energia s.r.l." e "STP di Terra d'Otranto s.p.a." ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 33/2013. Al riguardo si rileva che all'indirizzo indicato con riferimento alla società "Nuova Salento Energia s.r.l." è pubblicata la Carta dei servizi 2025; per la società "STP di Terra d'Otranto s.p.a." l'indirizzo indicato risulta non funzionante. Tuttavia, all'esito delle verifiche effettuate sul sito web della stessa società "STP di Terra d'Otranto s.p.a." è emerso che nella Sezione "Carta della Mobilità" è pubblicata la Carta dei servizi 2025.

   Infine, per la società "Alba Service s.r.l." l'ente ha trasmesso – limitatamente all'anno 2021 – la Carta dei servizi, senza tuttavia indicare alcun indirizzo di pubblicazione.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato e con riserva di svolgere ulteriori verifiche nell'ambito delle specifiche attività di controllo intestate alla Sezione dalle disposizioni del d. lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.), si ritiene che il controllo sugli organismi partecipati, come concretamente attuato dalla Provincia di Lecce nel periodo 2021-2023, non sia pienamente adeguato rispetto alle finalità a cui il medesimo è preordinato ai sensi dell'art. 147-*quater* del T.U.E.L..

Tanto per le seguenti ragioni.

Secondo l'orientamento unanime della giurisprudenza contabile, il controllo sugli organismi partecipati deve avere carattere sostanziale: a tal fine, è necessario che gli indirizzi strategici e gli obiettivi, formulati dall'ente nell'esercizio del predetto controllo, siano espressione di una effettiva conoscenza della realtà aziendale e delle sue problematicità, così evitando che sia l'ente locale «*a "seguire" le decisioni della partecipata, "in luogo dell'esercizio di una ponderata attività di indirizzo e di assegnazione di obiettivi da parte dell'ente locale controllante"(cfr. Relazione ispettiva*» (cfr. *ex multis*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG e giurisprudenza ivi richiamata).

Dall'istruttoria nella specie espletata è emersa la sussistenza di evidenti difficoltà della Provincia di Lecce nel governare il flusso delle informazioni provenienti dai propri organismi partecipati attraverso i report periodici: in sede di

riscontro, infatti, l'ente ha riferito che "*l'acquisizione dei report informativi fino al 2024 è avvenuta in maniera informare o da notizia all'interno della relazione dell'amministratore unico al bilancio di esercizio. Dal 2024 le società partecipate producono tali report inviando specifiche relazioni*.".

Ciò posto, si invita la Provincia di Lecce a svolgere un'azione maggiormente propulsiva rispetto ai propri organismi partecipati, tesa a garantire l'adempimento - da parte di questi ultimi – di tutti gli obblighi previsti dalla legge, ivi compresi quelli informativi nei confronti dell'ente socio.

La situazione sopra descritta desta maggiore preoccupazione se riferita al rapporto tra la Provincia di Lecce e le proprie società *in house* rispetto alle quali la stessa Provincia esercita quella forma particolare di controllo pubblico rappresentata dal cd. "*controllo analogo*", per tale intendendosi la capacità dell'ente di intervenire sulle decisioni fondamentali del soggetto controllato, nonché su quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative della società *in house*, così da incidere sulla complessiva *governance* dell'attività di quest'ultima.

Invero, è indubbio che il riferito difetto di informazione (ovvero l'informazione acquisita "*in maniera informale o da notizia all'interno della relazione dell'amministratore unico al bilancio di esercizio")* si traduca nell'impossibilità - da parte della Provincia di Lecce – di esercitare in maniera effettiva il controllo analogo, con ripercussioni potenziali sugli equilibri finanziari della Provincia medesima, nonché sull'efficace erogazione di servizi essenziali per la collettività.

La Sezione sollecita, dunque, l''amministrazione a procedere ad una complessiva rivalutazione della concreta efficienza del controllo sugli organismi partecipati, implementando, in particolare, le iniziative adottate sul piano dell'effettività del controllo analogo sulle società *in house* ai fini di un compiuto esercizio delle prerogative del socio pubblico.

Altresì, la Sezione raccomanda alla Provincia di Lecce di proseguire nell'attività di monitoraggio sugli organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito. Si rammenta, in proposito, che "*la possibilità di valutare gli equilibri degli enti territoriali,*

tenendo conto anche dei risultati degli organismi partecipati, presuppone che sia garantita perfetta corrispondenza tra le poste debitorie e creditorie degli enti e le reciproche registrazioni tenute dai rispettivi organismi. A tal fine, l'ordinamento prevede che venga predisposta una informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, che evidenzi analiticamente eventuali discordanze e ne fornisca la motivazione (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011). L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio" (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

L'incertezza dei rapporti economico-finanziari tra l'ente e i suoi organismi partecipati si pone in contrasto con i principi di sana gestione sotto il profilo del rischio per gli equilibri di bilancio. La corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie risulta, infatti, funzionale a salvaguardare gli equilibri finanziari, posto che attenua il rischio di emersione di passività latenti, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario.

Si evidenzia, inoltre – con riferimento alle partecipazioni di capitale di modesta entità indicate dall'ente – che il legislatore certamente consente al soggetto pubblico di ritenere modalità organizzativa adeguata la società nella quale l'amministrazione pubblica detenga una partecipazione minoritaria. In tal senso depone l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016, il quale ammette (nel rispetto delle condizioni di cui al secondo comma) l'acquisizione o il mantenimento di una "*partecipazione… anche di minoranza*" e, in generale, contempla la previsione delle società a partecipazione mista pubblico – privata (art. 17) senza definire una partecipazione minima del socio pubblico (ma solo quella del socio privato: art. 17, comma 1, secondo cui "*Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento*").

Tuttavia, partecipazioni pulviscolari – come, nella specie, quelle detenute dalla Provincia di Lecce inferiori al 2% - sono in principio inidonee "*a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di effettivamente incidere sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa (come in precedenza ricostruito) in presenza di interessi contrastanti e,*

in ultimo, impeditivi. La particolare modestia della partecipazione al capitale normalmente si riflette infatti in una debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa (la quale può di fatto essere compensata solo in situazioni eccezionali dove altri equilibri refluiscano a compensare questa debolezza)" (così, Cons. di Stato, sez. V, n. 578/2019).

Sicché, la partecipazione minoritaria (o addirittura pulviscolare) non è ragione sufficiente ad affievolire, né tantomeno ad escludere, le verifiche intestate all'ente ai sensi dell'art. 147-*quater* T.U.E.L.

In aggiunta, la Sezione raccomanda alla Provincia di Lecce di vigilare sul corretto adempimento - da parte dei propri organismi – dell'obbligo di redigere e pubblicare la Carta dei servizi, sottolineando che quest'ultima costituisce il documento con il quale ogni soggetto erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti dell'utenza con riferimento alle modalità di erogazione dei servizi stessi e agli *standard* di qualità, nonché informa l'utente in ordine agli strumenti di tutela previsti.

Infine, la Sezione – nel rinviare ogni ulteriore approfondimento alle verifiche effettuate ai sensi delle disposizioni del T.U.S.P. (d. lgs. n. 175/2016) - raccomanda sin da ora all'ente di riservare particolare attenzione all'adempimento dei contratti di servizio da parte degli organismi erogatori di pubblici servizi, evidenziando che "*il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'Amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra Ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente*" (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR). Il presidio del contratto di servizio costituisce, dunque, un punto di collegamento con il successivo controllo della qualità dei servizi (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. reg. di contr. per la Sicilia, deliberazione n. 106/2024/VSGC; Corte dei conti, Sez. reg. di contr. per la Lombardia, deliberazione n. 79/2021/VSGC).

In questa prospettiva è compito dell'amministrazione monitorare l'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.

7. Controllo sulla qualità dei servizi.

Il controllo sulla qualità dei servizi, previsto dall'art. 147, comma 2, lett. *e)*, T.U.E.L., misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a *standard* predefiniti.

Come è stato evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, tale controllo "*valuta sia l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, sia l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini, riflettendo il rapporto tra cittadini e istituzioni. Questo controllo non si limita alla valutazione dell'output, ma considera anche il rispetto delle funzioni di integrità e trasparenza dell'amministrazione*" (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

In altri termini, tale tipologia di controllo è finalizzata ad 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. In un sistema integrato dei controlli, dunque, il controllo sulla qualità dei servizi rappresenta uno strumento di misurazione del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'ente (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. di contr. per la Sicilia, deliberazione n. 106/2024).

Con riferimento alla Provincia di Lecce, il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dall'art. 8 del regolamento sui controlli interni della Provincia di Lecce, approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 1 del 21/01/2013.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, l'esito della verifica sul funzionamento del controllo in esame è sintetizzato come segue:

a) negli anni 2021 e 2022 il controllo è stato espletato dall'Ufficio Risorse finanziarie e controlli interni; nel 2023 la competenza in materia è stata attribuita all'Ufficio Presidenza, Direzione Generale, Organizzazione e controlli interni;
b) nel triennio 2021-2023 l'ente non ha adottato la Carta dei servizi. Chiamato a

fornire chiarimenti, la Provincia di Lecce ha rappresentato quanto segue:

- sul sito dell'ente, in apposita sezione, sono riportate *"le Schede dei servizi erogati che rappresentano una prima bozza, seppur incompleta, della Carta dei servizi. Per il suo completamento è stato scelto un approccio graduale ed effettivo nel tempo attraverso:*
  - *la mappatura degli stakeholders per tutti i servizi erogati;*
  - *la sperimentazione e implementazione di strumenti e metodologie innovativi (metodologia CAF);*
  - *implementazione di procedure software ed innovazioni tecnologiche adeguate;*
  - *innalzamento delle competenze digitali";*
- in merito al controllo della qualità effettiva la Provincia di Lecce ha proceduto nella direzione *"dell'approccio graduale ed effettivo proseguendo il percorso intrapreso, sperimentando e implementando alcuni strumenti e metodologie innovative. È stata predisposta apposita modulistica utilizzando la metodologia del Common Assessment Framework (CAF), strumento sviluppato dal settore pubblico per il settore pubblico, adattato al sistema integrato del ciclo della performance dell'Ente. In particolare, sia la programmazione strategica del D.U.P. (sviluppata per Ambiti strategici, Obiettivi strategici ed Obiettivi operativi), sia la programmazione gestionale (Obiettivi gestionali del Piano performance e relativi indicatori ed azioni) sono messi in relazione con il "Sottocriterio 6.2 – Misure della performance" ed i relativi item. Inoltre, nel Piano della performance, ora Sottosezione Performance del PIAO, è previsto un apposito obiettivo comune a ciascun centro di responsabilità (corrispondenti a ciascun Servizio/Ufficio autonomo dell'Ente) rivolto alla rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari dei servizi interni ed esterni, iniziando proprio dalla mappatura completa degli stakeholders per tutti i servizi erogati e delle modalità e momenti di coinvolgimento degli stessi";*

c) nel corso del 2021 e del 2022 sono state riscontrate le richieste di supporto pervenute dagli uffici, attraverso la somministrazione di questionari.

Per ciascuna delle rilevazioni completate *"è stato redatto uno specifico report di dettaglio contenente l'analisi statistica delle risposte pervenute. Il report di dettaglio è stato condiviso con il Servizio interessato per le opportune valutazioni. È stato*

infine predisposto un report di sintesi relativo alle attività di rilevazione del grado di soddisfazione dei servizi erogati condotte, come previsto dalla disposizione del Direttore Generale n. 67 /2018.". tale ultimo provvedimento ha "*affidato all'Ufficio di Statistica il coordinamento metodologico delle rilevazioni di customer satisfaction condotte dai vari Servizi della Provincia al fine di misurare la soddisfazione degli utenti nei confronti dei servizi erogati"*;

d) con riguardo al periodo considerato (2021 – 2023) l'ente ha fornito l'indirizzo di pubblicazione (c.d. U.R.L., "*Uniform Resource Locator*") – sul proprio sito istituzionale - dei risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti. In dettaglio, l'ente ha pubblicato *reports* dell'attività di rilevazione del gradimento dei servizi nei quali, per ciascun servizio considerato, sono indicati la denominazione dell'indagine, il periodo e lo stato della rilevazione, il numero di risposte pervenute, il tasso percentuale di risposta e la percentuale di valutazione sintetica;

e) negli anni 2021-2023 l'ente non ha effettuato confronti sistematici *(benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni. Al riguardo la Provincia di Lecce ha chiarito che "*la ragione principale risiede nella peculiarità del territorio della Provincia di Lecce, composto da molteplici centri di dimensioni molto ridotte, comunque distanti tra loro e, nell'insieme, caratterizzanti un proprio contesto socio-economico. […] Il confronto effettuato, anche in passato, si è basato soprattutto nell'individuare buone prassi da utilizzare, ad esempio nella costruzione di indicatori di varie tipologie*.";

f) l'ente ha assicurato forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità. In particolare, secondo quanto riferito in sede istruttoria:

- per tutti i servizi la Provincia di Lecce ha proceduto alla mappatura dei servizi erogati/*stakeholders*; all'analisi degli stessi utilizzando "*la metodologia CAF (Common Assestment Framework): costruzione quadro logico con abbinamento DUP (Ambiti Strategici – Obiettivi Strategici – Obiettivi Operativi) – PEG/Piano Performance (Centri di Responsabilità – Centri di Costo – Obiettivi gestionali – azioni e indicatori). Percorso propedeutico all'aggiornamento delle schede dei servizi erogati e alla predisposizione della*

nuova Carta dei Servizi della Provincia di Lecce"; nonché alla formulazione di quesiti specifici posti nei questionari di rilevazione della C.S. rivolti agli utenti allo scopo di ottenere proposte finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi;

- per specifici servizi l'ente ha posto in essere attività mirate (v. edilizia scolastica; beni culturali; stagione lirica; impianti sportivi; ambiente; pianificazione del trasporto pubblico locale e mobilità sostenibile).

Alla luce di quanto sin qui rappresentato, la Sezione raccomanda all'amministrazione provinciale di proseguire nelle attività di controllo assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti *(customer satisfaction)*, il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*).

8. Appendice P.N.R.R.

L'obbligo di adeguare il sistema dei controlli interni alle esigenze di monitoraggio della corretta attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) riguarda tutti gli enti locali, a prescindere dalla dimensione, nella misura in cui tali enti rivestano il ruolo di soggetti attuatori di interventi previsti dal predetto Piano. L'entità delle risorse del P.N.R.R. messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza.
Nella specie, la Provincia di Lecce è soggetto attuatore di n. 37 interventi finanziati con fondi P.N.R.R.
Sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e dei chiarimenti offerti in sede istruttoria risulta che:

a) lo stato di attuazione di tali interventi è il seguente:
    - per n. 35 interventi, finanziati nell'ambito della Missione 4 Componente 1 Investimento 3.3 del PNRR: effettuata consegna dei lavori con relativo avvio, nel rispetto della collegata milestone PNRR, fissata al 30/11/2023, a seguito dell'aggiudicazione degli stessi;

- per n. 2 interventi, di cui il primo finanziato nell'ambito della Missione 4 Componente 1 Investimento 1.3, il secondo nell'ambito della Missione 2 Componente 3 Investimento 1.1: effettuata l'aggiudicazione dei lavori, nel rispetto della milestone PNRR, fissata al 31/12/2023 per il primo intervento, e al 20 settembre 2023 per il secondo;

b) la struttura dell'ente deputata all'attuazione degli interventi finanziati con fondi P.N.R.R. è il Servizio "Edilizia, Programmazione rete scolastica e Patrimonio";

c) ai fini della programmazione, gestione e controllo degli interventi, nell'ambito del Piano degli Obiettivi in vigore, tra il 2021 e il 2022, sono stati definiti n. 3 obiettivi pluriennali (identificati con i codici 252/3, 252/4 e 252/5), e relativi indicatori, risultati attesi e attività realizzative. Secondo quanto riferito dall'ente in sede di riscontro "*ciò ha permesso di controllare e monitorare semestralmente: l'avanzamento della progettazione e/o esecuzione degli interventi, coerentemente alle varie condizionalità, target e milestone, legate al PNRR; le spese ad essi collegate (impegnate e liquidate); verifiche sugli atti, anche di natura gestionale; l'avanzamento delle attività di rendicontazione degli stessi, sulla piattaforma ministeriale REGIS*".

In fase istruttoria la Provincia di Lecce ha, inoltre, rappresentato che «*il Servizio "Edilizia, Programmazione rete scolastica e Patrimonio", tramite unità di personale all'uopo dedicate, dirette dal Dirigente del medesimo servizio, a partire dal secondo semestre 2021, hanno svolto riunioni periodiche con cadenza bimensile, alla presenza dei Responsabili di Procedimento dei vari interventi, e con frequenza anche maggiore in casi specifici, laddove ritenuto opportuno per imprevisti o potenziali criticità, anche alla presenza dei progettisti e/o direttori dei lavori, nelle quali sono anche state verificate le procedure in corso e gli atti tecnico-amministrativi prodotti e da produrre*».

La Sezione – nel prendere atto delle dichiarazioni rese dall'ente e con riserva di svolgere ulteriori approfondimenti nell'ambito delle verifiche ad essa intestate in ordine al ciclo di gestione dei progetti finanziati con risorse P.N.R.R.– raccomanda alla Provincia di Lecce di proseguire nella attuazione dei progetti finanziati con le risorse del P.N.R.R., rafforzando le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di attuazione, monitoraggio, controllo e

rendicontazione degli interventi (in questo senso cfr. le indicazioni formulate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2022/INPR).

In questa prospettiva, si rammenta che la presenza, in bilancio, di risorse afferenti a progetti finanziati con il P.N.R.R. richiede un'attenzione maggiore sulla corretta e integrale contabilizzazione dei flussi di cassa vincolati rispetto alle componenti libere, al fine di garantire gli equilibri della gestione di competenza e di cassa, attraverso un tracciamento trasparente delle entrate e delle uscite con finanziamento specifico (cfr. *ex multis*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2022; Corte dei conti, sez. reg. di contr. per il Lazio, deliberazione n. 102/2022/PRSE).

Ciò posto, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

9. Conclusioni.

L'esame dei referti annuali e i chiarimenti forniti dall'amministrazione in sede istruttoria evidenziano un sistema dei controlli interni per gli anni 2021-2023 che - rispetto alle specifiche finalità a cui il sistema medesimo è preordinato dalla legge – risulta parzialmente adeguato sotto il profilo delle concrete modalità di funzionamento.

Tanto considerato, poste le criticità rilevate e con riserva di verificare il superamento delle stesse in occasione dei prossimi cicli di controllo di competenza, la Sezione rivolge alla Provincia di Lecce le seguenti raccomandazioni:

a) con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si invita l'ente ad adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti, nonché a svolgere il controllo

tempestivamente in conformità alle prescrizioni normative e del regolamento provinciale vigente: ciò, al fine di garantire l'efficacia del controllo medesimo e consentire all'amministrazione di autocorreggersi alla luce degli esiti registrati negli anni precedenti;

b) con riguardo al controllo di gestione, si raccomanda all'ente di proseguire nello svolgimento delle attività funzionali al controllo medesimo, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R.., e di predisporre la prevista attività reportistica infrannuale e a consuntivo;

c) in merito al controllo strategico, si raccomanda alla Provincia di Lecce di continuare nell'attività reportistica adottando gli indicatori sulla base delle relazioni acquisite dai Responsabili dei settori, da ufficializzare con l'aggiornamento dello stato di attuazione dei programmi rispetto alle scelte compiute, nonché sotto il profilo dell'integrazione con il controllo di gestione;

d) con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, si raccomanda all'ente di prestare una costante attenzione alle procedure di spesa e alla gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti o di disavanzi;

e) in ordine al controllo sugli organismi partecipati, si raccomanda alla Provincia di Lecce di svolgere un'azione maggiormente propulsiva rispetto ai propri organismi partecipati, tesa a garantire l'adempimento - da parte di questi ultimi – di tutti gli obblighi previsti dalla legge, ivi compresi quelli informativi nei confronti dell'ente socio; altresì, si raccomanda all'amministrazione di: *i)* proseguire nell'attività di monitoraggio sugli organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito; *ii)* procedere ad una complessiva rivalutazione della concreta efficienza del controllo sugli organismi partecipati, implementando, in particolare, le iniziative adottate sul piano dell'effettività del controllo analogo sulle società *in house* ai fini di un compiuto esercizio delle prerogative del socio

pubblico; *iii)* vigilare sul corretto adempimento - da parte dei propri organismi – dell'obbligo di redigere e pubblicare la Carta dei servizi; *iv)* riservare particolare attenzione all'adempimento dei contratti di servizio da parte degli organismi erogatori di pubblici servizi;

f) con riguardo al controllo sulla qualità dei servizi, si raccomanda alla Provincia di Lecce di svolgere le attività di controllo assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti *(customer satisfaction)*, il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*);

g) con riferimento al monitoraggio delle opere finanziate con fondi P.N.R.R. si raccomanda alla Provincia di Lecce di proseguire nell'attuazione dei progetti finanziati con le risorse del P.N.R.R., rafforzando le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi. A tal fine, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni della Provincia di Lecce (LE) negli anni 2021, 2022 e 2023,

ACCERTA

la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema sotto il profilo delle concrete modalità di svolgimento, nei termini indicati in parte motiva, con riserva

di verificare gli eventuali miglioramenti apportati in occasione delle prossime verifiche di competenza;

RACCOMANDA

alla Provincia di Lecce (LE) di adottare le misure necessarie tese al miglioramento del funzionamento del sistema dei controlli interni, come evidenziato nella parte motiva della deliberazione e, in specie:

a) con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si raccomanda all'ente di adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti, nonché di svolgere il controllo tempestivamente in conformità alle prescrizioni normative e del regolamento provinciale vigente: ciò, al fine di garantire l'efficacia del controllo medesimo e consentire all'amministrazione di autocorreggersi alla luce degli esiti registrati negli anni precedenti;
b) con riguardo al controllo di gestione, si raccomanda all'ente di proseguire nello svolgimento delle attività funzionali al controllo medesimo, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R.., e di predisporre la prevista attività reportistica infrannuale e a consuntivo;
c) in merito al controllo strategico, si raccomanda alla Provincia di Lecce di continuare nell'attività reportistica adottando gli indicatori sulla base delle relazioni acquisite dai Responsabili dei settori, da ufficializzare con l'aggiornamento dello stato di attuazione dei programmi rispetto alle scelte compiute, nonché sotto il profilo dell'integrazione con il controllo di gestione;
d) con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, si raccomanda all'ente di prestare una costante attenzione alle procedure di spesa e alla gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e

formazione di debiti o di disavanzi;

e) in ordine al controllo sugli organismi partecipati, si raccomanda alla Provincia di Lecce di svolgere un'azione maggiormente propulsiva rispetto ai propri organismi partecipati, tesa a garantire l'adempimento - da parte di questi ultimi – di tutti gli obblighi previsti dalla legge, ivi compresi quelli informativi nei confronti dell'ente socio; altresì, si raccomanda all'amministrazione di: *i)* proseguire nell'attività di monitoraggio sugli organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito; *ii)* procedere ad una complessiva rivalutazione della concreta efficienza del controllo sugli organismi partecipati, implementando, in particolare, le iniziative adottate sul piano dell'effettività del controllo analogo sulle società *in house* ai fini di un compiuto esercizio delle prerogative del socio pubblico; *iii)* vigilare sul corretto adempimento - da parte dei propri organismi – dell'obbligo di redigere e pubblicare la Carta dei servizi; *iv)* riservare particolare attenzione all'adempimento dei contratti di servizio da parte degli organismi erogatori di pubblici servizi;

f) con riguardo al controllo sulla qualità dei servizi, si raccomanda alla Provincia di Lecce di svolgere le attività di controllo assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti *(customer satisfaction)*, il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*);

g) con riferimento al monitoraggio delle opere finanziate con fondi P.N.R.R. si raccomanda alla Provincia di Lecce di proseguire nell'attuazione dei progetti finanziati con le risorse del P.N.R.R., rafforzando le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi. A tal fine, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di adottare

misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria della Sezione, al Presidente della Provincia di Lecce, al Segretario Generale e all'Organo di revisione;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

Il Magistrato relatore — La Presidente
F.to Benedetta CIVILLA — **F.to Cinzia BARISANO**

Depositata il 21 gennaio 2025
Il Direttore della Segreteria
F.to Elisabetta LENOCI