

Prot 2 del 4.1.2011



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER LA LIGURIA

IL PRESIDENTE

Genova, 4 gennaio 2011

**CORTE DEI CONTI**



0000028-04/01/2011-SC\_LIG-T85-P

On. Alessandro REPETTO  
Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali  
della Liguria  
Piazzale Mazzini, 2  
16122 GENOVA

Oggetto: Programma delle attività di controllo sulla gestione per l'anno 2011.

Nell'adunanza del 20 dicembre 2010 questa Sezione regionale di controllo ha deliberato, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'art. 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il programma delle proprie attività per l'anno 2011.

Mi prego trasmettere copia della deliberazione e del programma adottati, facendo presente che sui risultati della programmata attività sarà riferito, con separate relazioni, al Consiglio regionale e ai Consigli degli Enti interessati, in conformità alle vigenti disposizioni.

Grata per la cortese attenzione porgo, anche a nome di tutti i colleghi magistrati, i migliori saluti.

Il Presidente f.f.  
Cons. Luisa D'Evoli



Deliberazione n. 4/2011



## CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, nell'adunanza del 20 dicembre 2010, composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Luisa D'EVOLI	Presidente f.f. (Relatore)
Dott. Giuliano GALLANTI	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Referendario
Dott. Francesco BELSANTI	Referendario

Visti l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), nonché l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, con la quale è stato approvato, in attuazione dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista l'ordinanza n. 57/2010 del 17 dicembre 2010 di convocazione della Sezione regionale di controllo per l'odierna adunanza;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 56/CONTR/PRG/10 del 18 novembre 2010 con la quale sono stati approvati gli indirizzi ed i criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione per l'anno 2011;

Udito il magistrato-relatore Cons. Luisa D'EVOLI;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione concernente il "Programma delle attività per l'anno 2011".

Dispone, altresì, che copia dei predetti atti vengano trasmessi al Presidente della Giunta regionale della Liguria.

Così deliberato in Genova nell'adunanza del 20 dicembre 2010.

Il Presidente f.f. - Estensore  
(Cons. Luisa D'Evoli)

Depositata in Segreteria il - 3 GEN. 2011

Il Direttore della Segreteria  
Dott.ssa Silvana Di Marsico

**Corte dei conti**  
**Sezione regionale di controllo per la Liguria**

***Programma delle attività per l'anno 2011***

**1. Premessa**

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono tenute, ai sensi dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, a definire annualmente i programmi ed i criteri di riferimento dell'attività di controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali e loro enti strumentali e a darne comunicazione ai Consigli regionali.

Ad attività di programmazione sono soggetti, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, anche i controlli sulla gestione nei confronti delle altre pubbliche amministrazioni rientranti nelle competenze funzionali delle Sezioni regionali di controllo, fra le quali una posizione di rilievo occupano gli enti locali territoriali in forza del rinvio generale alle disposizioni della menzionata legge n. 20/1994 contenuto nell'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, cosicché dei programmi deliberati nei confronti di questi ultimi devono essere parallelamente informati i rispettivi organi elettivi (Consigli provinciali e comunali).

Il controllo sulla gestione nei confronti degli enti locali è passato, peraltro, dalla previsione generale della legge n. 20 del 1994 alle più puntuali disposizioni dell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge "La Loggia") con affidamento alle Sezioni regionali di controllo della Corte del compito di verificare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio, la sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria, con il presente atto, adempie ai menzionati obblighi di programmazione in piena autonomia e nel rispetto del quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica, degli indirizzi di coordinamento e dei criteri metodologici di massima deliberati dalle Sezioni riunite della Corte con deliberazione n. 56/CONTR/PRG/10 del 18 novembre 2010

Per quanto concerne gli aspetti formali del procedimento, la Sezione condurrà le verifiche con gli strumenti di analisi e di informazione che scaturiranno dal metodo istruttorio del confronto dei magistrati con i dirigenti di vertice delle competenti strutture dell'Amministrazione ovvero con gli organi di controllo interno.

Il procedimento sarà concluso con pronunce collegiali assistite dalla garanzia del contraddittorio.

## *2. Analisi e verifiche programmate per l'anno 2011*

Nel definire il programma dei controlli sulla gestione per il 2011 la Sezione deve tenere conto dell'accresciuta ampiezza dei propri compiti, considerando – in disparte gli impegni connessi all'esercizio del controllo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni decentralizzate dello Stato – la funzione consultiva in materia di contabilità pubblica e le altre forme di collaborazione che possono essere richieste dalla Regione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, ed in più larga misura mettendo in conto le impegnative forme di controllo e di vigilanza sugli enti locali introdotte a tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006).

E' il caso di precisare che l'esercizio della funzione consultiva nel corso dell'ultimo quadrimestre del 2010 ha subito una crescita significativa che non trova riscontro nei dati dell'analogo periodo dell'anno precedente. Da settembre a dicembre 2010 sono infatti pervenute alla Sezione 17 richieste di parere avanzate dagli enti locali tramite il Consiglio delle autonomie locali a fronte di un totale di richieste nell'intero anno 2010 pari a 28. Nell'analogo periodo dell'anno precedente le richieste pervenute sono state invece 10 a fronte di un totale pari ugualmente a 28. Anche le deliberazioni rese dalla Sezione nell'esercizio della funzione consultiva hanno fatto registrare un incremento di rilievo nel 2010 rispetto all'anno precedente con valori peraltro esponenziali rispetto ai pareri resi nel 2008. Nel 2010 sono state adottate infatti in sede consultiva 31 deliberazioni a fronte di 23 pareri resi nel 2009 ed 8 pareri resi nel 2008. Solo nell'ultimo quadrimestre le delibere adottate sono state 15, tra cui rilevano, per le valutazioni di impatto nelle materie di coordinamento della finanza pubblica, 5 questioni di massima sollevate dalla Sezione, per il tramite del Presidente della Corte dei conti, dinanzi alle Sezioni riunite in sede di controllo

della Corte medesima, cui è attribuita, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, una generale funzione nomofilattica.

Quanto alle verifiche effettuate sulla base della legge n. 266 del 2005, è il caso di precisare che queste ultime tendono all'accertamento di gravi irregolarità contabili e finanziarie ed in genere di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o non rispettosi delle regole del patto di stabilità interno e dell'indebitamento, accertamento che le Sezioni regionali sono tenute ad effettuare nei confronti di tutti gli enti locali e di tutti gli enti sanitari compresi nel territorio di competenza attraverso l'esame sistematico di apposite relazioni sui bilanci preventivi e consuntivi che gli organi di revisione economico-finanziaria di ciascun ente sono tenuti a trasmettere alla Sezione stessa (art. 1, commi 166-168 e 170).

Con riferimento agli enti locali, nel corso del 2010 sono state adottate 56 deliberazioni sui rendiconti 2008 e 76 deliberazioni sui bilanci di previsione 2010 in esito ad una complessa attività istruttoria che si è tradotta in un numero complessivo di 406 richieste formali di chiarimenti e integrazioni documentali (210 per i rendiconti 2008 e 196 per i bilanci di previsione 2010).

Quanto alle verifiche sui bilanci d'esercizio 2008 degli enti sanitari, gli esiti dei riscontri eseguiti sono confluiti nella *Relazione sulle politiche sanitarie attuate in Liguria - Esercizi 2008-2009*, approvata dalla Sezione con deliberazione n. 80 del 3 novembre 2010.

Non irrilevante è poi anche l'attività che la Sezione svolge nell'ambito di generali o specifiche funzioni di monitoraggio, tra cui vanno segnalate le attività di verifica dei referti sul controllo di gestione trasmessi dagli enti locali ai sensi dell'art. 198-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000.

Rilevano infine anche le numerose attività informative nei confronti delle Sezioni centrali della Corte dei conti che la Sezione regionale di controllo è tenuta a svolgere nell'ambito delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Da quanto rappresentato deriva l'esigenza di contenere prudenzialmente entro limiti compatibili con le risorse disponibili il programma delle attività di controllo sulla gestione, risorse queste ultime che sono recentemente venute a ridursi da ottobre 2010 in ragione del collocamento in quiescenza di un magistrato assegnato alla Sezione

In relazione alle ragioni appena esposte, il programma di "controllo sulla gestione" per l'anno 2011 viene definito con la individuazione delle verifiche appresso indicate, alcune delle quali si pongono in rapporto di continuità e di integrazione con l'attività di controllo già svolta nel decorso anno:

1. Analisi sulla gestione finanziaria della Regione (esercizio finanziario 2009 e stime 2010).
2. Analisi su fenomeni gestori nel settore regionale della sanità (esercizio finanziario 2010) con approfondimenti tematici sullo stato di attuazione degli obiettivi individuati dal piano sociosanitario regionale 2009-2011 nell'area della fragilità/cronicità con particolare riferimento ai percorsi di cura ed assistenza definiti nella rete *anziani* e nella rete delle *cure palliative*.
3. Indagine comparativa sui rapporti tra enti locali e società di capitale totalmente o parzialmente partecipate dagli enti stessi (terza fase).
4. Indagine sulla gestione e sull'utilizzo delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada: accertamento, riscossione ed utilizzo delle stesse per il finanziamento di spese correnti e spese in conto capitale con analisi di dettaglio, nell'ambito delle spese in conto capitale, sullo stato attuativo degli investimenti finanziati o cofinanziati dagli enti locali mediante l'utilizzo delle predette risorse.
5. Indagine comparativa sulla gestione degli asili-nido nell'ambito dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

1) *Analisi sulla gestione finanziaria della Regione (esercizio finanziario 2009 e stime 2010).*

L'indagine, che rientra tra quelle aventi carattere di annualità, ha quale finalità quella di esaminare l'andamento gestionale della Regione muovendo dal documento di programmazione economico-finanziaria regionale 2009-2011, dalla legge finanziaria 2009 e relative disposizioni collegate e dal bilancio di previsione 2009 e ponendo a confronto gli elementi previsionali con i risultati che scaturiscono dal rendiconto della gestione anche al fine di verificare il grado di realizzazione delle diverse politiche regionali sotto il profilo finanziario.

Permangono, inoltre, come sempre oggetto di verifica il rispetto del patto di stabilità interno, degli equilibri di bilancio e dei limiti di indebitamento nonché la dinamica delle entrate e delle spese e del correlato fenomeno della formazione di residui attivi e passivi con ricostruzione di serie storiche almeno triennali.

In questa fase l'indagine è altresì volta a rendere prime valutazioni di stima riferite all'esercizio 2010, in relazione al quale già si dispone del quadro programmatico

definito dal documento di programmazione economico-finanziaria (2010-2012), dalla legge finanziaria e dal bilancio di previsione.

Ulteriore elemento di indagine, in continuità con le analisi degli anni precedenti, è rappresentato dallo stato di attuazione del sistema dei controlli interni, che in atto riveste carattere di attualità anche alla luce degli sviluppi che derivano dalle recenti norme del d.lgs. n. 150/2009 (c.d. "decreto Brunetta") sugli ordinamenti regionali.

Rispetto al passato, invece, uno speciale rilievo sarà riservato alla verifica del funzionamento del sistema dei controlli di secondo livello di competenza regionale aventi ad oggetto l'attuazione dei programmi cofinanziati con fondi strutturali europei nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006 e della successiva programmazione 2007-2013. Con riferimento a quest'ultima, in particolare, l'analisi riguarderà il concreto svolgimento delle varie funzioni attribuite alla Autorità di *Audit* della Regione Liguria per i Programmi operativi del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), individuata nel dirigente *pro tempore* del Servizio Controlli Comunitari, Audit e Verifiche Interne, che viene così ad assumere la qualità di responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo.

L'indagine sarà conclusa entro il 30 giugno 2011.

*2) Analisi su fenomeni gestori nel settore regionale della sanità (esercizio 2010) con approfondimenti tematici sullo stato di attuazione degli obiettivi individuati dal piano sociosanitario regionale 2009-2011 nell'area della fragilità/cronicità con particolare riferimento ai percorsi di cura ed assistenza definiti nella rete anziani e nella rete delle cure palliative.*

L'indagine, che, limitatamente alla parte generale, rientra anch'essa tra quelle aventi carattere di annualità, costituisce aggiornamento dell'indagine recentemente conclusa dalla Sezione con la *Relazione sulle politiche sanitarie attuate in Liguria - Esercizi 2008-2009*, approvata con deliberazione n. 80 del 3 novembre 2010.

In continuità con l'analisi condotta negli anni precedenti, l'indagine ha come finalità quella di dare conto dei risultati conseguiti dalla Regione sullo stato di attuazione della programmazione sanitaria e sul processo di riorganizzazione del Servizio sanitario regionale nonché dei risultati conseguiti nella gestione degli enti facenti parte del Servizio sanitario regionale mediante utilizzo anche dei dati e delle informazioni acquisiti nell'ambito delle nuove forme di controllo contabile e finanziario introdotte dalla legge finanziaria per il 2006 nei confronti dei singoli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 166, 167 e 170, della legge n. 266 del 2005), ferma restando ogni altra valutazione che si rendesse necessaria in sede

di pronuncia specifica nei confronti degli enti sanitari ai sensi dell'art. 1, comma 170, della medesima legge finanziaria n. 266 del 2005.

Oggetto di analisi sono pertanto gli aspetti finanziari della gestione con particolare riferimento ai risultati della gestione 2010 e alcune branche della spesa corrente (personale, farmaceutica e beni e servizi). In continuità con gli anni precedenti, oggetto di verifiche di dettaglio, mediante analisi comparative interaziendali, sono inoltre i livelli essenziali di assistenza, tra cui in particolare rileva l'assistenza ospedaliera.

Rispetto al passato, invece, uno speciale rilievo sarà riservato ad approfondimenti tematici correlati allo stato di attuazione degli obiettivi individuati dal piano sociosanitario regionale 2009-2011 nell'area della fragilità/cronicità con particolare riferimento ai percorsi di cura ed assistenza definiti nella rete *anziani* e nella rete delle *cure palliative*. Saranno al riguardo analizzati gli aspetti di integrazione sociosanitari ed in particolare i collegamenti sulle pratiche assistenziali tra i presidi ospedalieri ed i servizi distrettuali (assistenza ospedaliera attraverso la rete delle *acuzie/emergenza*, cure intermedie, piano di assistenza, cure domiciliari, residenzialità di mantenimento, semiresidenzialità, misure per la non autosufficienza).

L'indagine sarà conclusa entro il 31 ottobre 2011.

*3) Indagine comparativa sui rapporti tra enti locali e società di capitale totalmente o parzialmente partecipate dagli enti stessi (terza fase).*

L'indagine è stata avviata a fine 2008 secondo una metodologia condivisa con la Sezione delle Autonomie della Corte.

Come esplicitato nel programma dell'anno precedente, l'analisi si propone l'obiettivo di delineare l'ampiezza del fenomeno nell'ambito regionale ligure secondo logiche di comparazione tra le realtà esistenti mediante individuazione dei modelli organizzativi, gestionali e di controllo adottati dall'ente locale con riferimento alle più significative società di capitale totalmente o parzialmente partecipate.

L'indagine è strutturata su due linee di intervento: la prima con finalità ricognitiva dell'intero fenomeno delle partecipazioni con riferimento al quadriennio 2005-2008, mentre la seconda è connotata dai caratteri specifici del controllo sulla gestione con riferimento ad un campione significativo di partecipazioni detenute da parte dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

L'indagine, che andrà svolta secondo logiche di comparazione tra le realtà esistenti nell'ambito regionale ligure, si propone l'obiettivo di delineare l'ampiezza del fenomeno e di individuare i modelli organizzativi, gestionali e di controllo adottati

dall'ente locale con riferimento alle più significative società di capitale totalmente o parzialmente partecipate nonché di sviluppare valutazioni per il campione individuato nell'ambito delle seguenti tre prospettive:

1. Accertamento delle motivazioni che hanno determinato la scelta dell'ente locale di costituire o di partecipare alla società ed a scegliere un determinato modello gestionale.
2. Gestione del cambiamento e verifica delle modalità di esercizio dei diritti e dei doveri che fanno capo all'ente locale in qualità di socio pubblico.
3. Verifica dei risultati della gestione e delle misure adottate dall'ente in correlazione ai risultati ottenuti.

Occorre, al riguardo, precisare che nel corso del 2010 è stata portata a termine dalla Sezione la ricognizione delle partecipazioni possedute dagli enti locali, provvedendo al riversamento dei dati in specifico *database* predisposto con risorse professionali interne alla Sezione e già utilizzato, sia pure in una versione con dati in corso di validazione, come strumento di supporto alle attività di verifica dei questionari sui bilanci di previsione 2010 degli enti locali nell'ambito dei controlli effettuati in base alla legge n. 266 del 2005.

Sempre nel 2010 è stata avviata ed ultimata una fase ricognitiva degli aspetti concernenti la *governance* del sistema delle partecipazioni limitatamente alle quattro province presenti nel territorio regionale ed ai comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e con un numero di organismi partecipati pari o superiore a 8. Gli elementi al riguardo acquisiti fanno riferimento a tre specifiche tematiche: (a) il processo di riordino e razionalizzazione delle partecipazioni con particolare riferimento alla fase di attuazione dell'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007; (b) il sistema dei controlli dell'ente locale sugli organismi partecipati; (c) lo stato di attuazione dell'art. 13 del decreto-legge n. 223 del 2006.

L'indagine, che prescinde dal criterio dell'annualità, sarà conclusa entro il 31 dicembre 2011.

*4) Indagine sulla gestione e sull'utilizzo delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada: accertamento, riscossione ed utilizzo delle stesse per il finanziamento di spese correnti e spese in conto capitale con analisi di dettaglio, nell'ambito delle spese in conto capitale, sullo stato attuativo degli investimenti finanziati o cofinanziati dagli enti locali mediante l'utilizzo delle predette risorse.*

L'indagine, che costituisce sviluppo ed ampliamento dell'indagine programmata l'anno precedente sullo stato attuativo degli investimenti finanziati o cofinanziati dagli enti locali mediante l'utilizzo delle entrate derivanti dalle sanzioni

amministrative per violazione del codice della strada, trova *ratio* anche in talune problematiche emerse nel corso dell'Istruttoria avviata nel 2010, che ha individuato quale utile strumento per circoscrivere ed individuare con esattezza l'ambito operativo dell'indagine i questionari predisposti dagli organi di revisione contabili degli enti locali ai fini delle verifiche rimesse alla Sezione sulla base della legge n. 266 del 2005, verifiche queste dalle quali sono emerse talune criticità relativamente all'accertamento ed all'utilizzo delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada.

L'indagine avrà, pertanto, ad oggetto la fase dell'accertamento e della riscossione delle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada nonché la successiva fase dell'utilizzo delle entrate in oggetto per il finanziamento di spese correnti e spese in conto capitale in conformità con quanto disposto dalla legge. Un'analisi di dettaglio riguarderà lo stato attuativo degli investimenti finanziati o cofinanziati dalle sanzioni in esame secondo logiche di comparazione tra i diversi interventi programmati o realizzati nell'ambito degli enti locali liguri.

L'indagine, che coprirà il periodo 2006-2010 e riguarderà un campione significativo di comuni tra tutti quelli presenti nel territorio regionale, sarà conclusa entro il 31 dicembre 2011.

*5) Indagine comparativa sulla gestione degli asili-nido nell'ambito dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.*

L'indagine, che muove dalle medesime finalità dell'indagine svolta sullo stesso tema e portata a termine dalla Sezione a fine 2008, costituisce non solo aggiornamento delle politiche sociali adottate dagli enti locali in uno specifico servizio a domanda individuale ma trae fondamento anche dagli specifici impegni assunti al riguardo da taluni enti locali in occasione della comunicazione alla Sezione delle misure adottate o programmate in esito ai risultati gestionali evidenziati nella precedente relazione della Sezione.

Saranno al riguardo analizzate le modalità di gestione del servizio (diretta o in appalto), in una logica di comparazione di costi/benefici, su un campione significativo di strutture nell'ambito dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

L'indagine, che prescinde dal criterio dell'annualità, coprirà il quadriennio che va dall'anno scolastico 2006-2007 all'anno scolastico 2009-2010 e sarà conclusa entro il 31 dicembre 2011.

Il Presidente f.f. - Estensore

(Cons. Luisa D'Evoli)

