



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI SUI BILANCI DI PREVISIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PER GLI ESERCIZI 2021-2023, AI SENSI DELL'ART. 1, COMMI 166 E SEGUENTI, LEGGE 23 DICEMBRE 2005, N. 266, RICHIAMATO DALL'ART. 1, COMMA 3, DEL D.L. 10 OTTOBRE 2012, N. 174, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 7 DICEMBRE 2012, N. 213**

**DELIBERAZIONE N. 5/SEZAUT/2021/INPR**



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI  
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 5/SEZAUT/2021/INPR

Adunanza del 31 marzo 2021

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Roberto BENEDETTI, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Massimo DI STEFANO;
Consiglieri	Massimo ROMANO, Maria Paola MARCÌA, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Rinieri FERONE, Stefania FUSARO, Adriana LA PORTA, Ida CONTINO, Elena BRANDOLINI, Marco CATALANO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO, Donato CENTRONE, Franco Emilio Mario VIETTI;
Primi Referendari	Michela MUTI, Alessandra CUCUZZA;
Referendari	Fabio CAMPOFILONI.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'art. 1, comma 3;

Vista la nota del Presidente di sezione preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie n. 10225 dell'11 marzo 2021, con la quale è stato trasmesso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome lo schema del questionario allegato alle Linee guida per le relazioni del Collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni e delle Province autonome per gli esercizi 2021-2023;

Preso atto che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome non hanno formulato osservazioni sullo schema trasmesso;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 11448 del 16 marzo 2021 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Uditi i Relatori, Consigliere Stefania Fusaro, Consigliere Filippo Izzo e Primo Referendario Michela Muti;

### **DELIBERA**

di approvare gli uniti documenti, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione, riguardanti le Linee guida e il relativo questionario per le relazioni del Collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni e delle Province autonome per gli esercizi 2021-2023, secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, l. 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213.

La presente deliberazione sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Così deliberato nell'adunanza del 31 marzo 2021.

I Relatori  
Stefania FUSARO  
*(firmato digitalmente)*  
Filippo IZZO  
*(firmato digitalmente)*  
Michela MUTI  
*(firmato digitalmente)*

Il Presidente  
Guido CARLINO  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria il 12 aprile 2021

Il Dirigente  
Gino GALLI  
*(firmato digitalmente)*



**CORTE DEI CONTI**  

---

**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI  
SUI BILANCI DI PREVISIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE  
AUTONOME PER GLI ESERCIZI 2021-2023**

**ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213**

1. Al fine di esercitare compiutamente la funzione di orientamento delle attività di controllo, la Sezione delle autonomie approva annualmente le Linee guida per le relazioni del Collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni e delle Province autonome, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Le presenti Linee guida rappresentano uno strumento operativo per la predisposizione da parte del Collegio dei revisori dei conti della relazione sul bilancio di previsione per gli esercizi 2021-2023. La finalità principale della relazione - questionario allegata alle Linee guida consiste nell'indicare criteri di verifica volti ad assicurare che il processo di programmazione finanziaria si svolga nel rispetto dei principi contabili generali e delle compatibilità economico-patrimoniali dell'ente, nel presupposto che l'attendibilità, la congruenza e la coerenza dei singoli documenti di programmazione rafforzino il grado di affidabilità del bilancio di previsione.

Nella consapevolezza che l'evolversi della situazione epidemiologica in atto da Covid-19 renderà problematico, anche per il 2021, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio, con difficoltà sia sul versante dell'entrata sia su quello della spesa, occorre considerare che le eccezionali politiche di sostegno agli Enti territoriali, attuate anche attraverso alcune flessibilità di bilancio, non hanno natura strutturale e pertanto dovrà essere posta la massima attenzione nei confronti di quei profili contabili che, in termini di giudizio prognostico e di attendibilità, possano rivelarsi critici per la futura sana gestione economico-finanziaria dell'ente.

La ricerca dell'equilibrio del bilancio, invero, impone alle amministrazioni regionali un impegno che non si limita al momento genetico dell'approvazione del preventivo, ma che si mostra capace di ricomprendere tutte le situazioni in corso di esercizio nelle quali diventa concreto il rischio che tale equilibrio possa essere compromesso.

Sussiste anche un ulteriore profilo dinamico nella considerazione del principio di continuità degli esercizi finanziari. La necessità, imposta da tale principio, che tra le previsioni preventive e la successiva rendicontazione non vi siano soluzioni di continuità, fa sì che le risultanze del rendiconto costituiscano le ineludibili premesse della programmazione successiva in un processo dinamico inteso a garantire, innanzitutto, il prioritario e tempestivo rientro dagli eventuali disavanzi accertati in sede di rendiconto.

Particolare considerazione merita, anche per il bilancio preventivo 2021-2023, l'applicazione delle regole contabili introdotte dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con riguardo sia alla corretta costruzione del "fondo pluriennale vincolato" e del "fondo crediti di dubbia esigibilità", per i casi di elevata difficoltà di riscossione di crediti magari fondati su accertamenti risalenti, sia alla verifica dell'adeguatezza degli accantonamenti per le diverse tipologie di rischio (contenzioso, altre passività potenziali, perdite di società partecipate, etc.).

Nel questionario vengono valorizzati gli ambiti che possono rivelarsi particolarmente critici per la sana gestione economico-finanziaria dell'ente. Precipuo rilievo assume a tal riguardo, in relazione agli eccezionali effetti prodotti dalla pandemia, la gestione delle società partecipate e degli enti del servizio sanitario regionale, i cui riflessi sul bilancio della Regione influenzano sensibilmente la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale.

La puntuale compilazione del questionario oltre ad essere funzionale alle esigenze informative sottese alle presenti Linee guida agevererà gli ulteriori approfondimenti che potranno essere oggetto di specifica istruttoria da parte delle Sezioni regionali.

**2. L'esigenza di focalizzare l'attenzione, anche per il triennio 2021-2023, sugli effetti della normativa emergenziale, ampliando in parte i quesiti rispetto alla struttura degli anni pregressi, richiede al Collegio dei revisori un importante ausilio collaborativo, anche oltre i confini dello specifico campo d'azione di relativa pertinenza. Tuttavia, lo sforzo è stato nel senso di non alterare la tradizionale prospettiva della razionalizzazione e semplificazione degli oneri di informazione.**

In tal senso, lo schema di relazione del Collegio dei revisori dei conti sui bilanci regionali di previsione 2021-2023 è volto, principalmente, ad integrare le informazioni contabili già direttamente estraibili dalla Banca dati della pubblica amministrazione (BDAP), in considerazione degli obblighi per gli enti di trasmissione di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con riguardo non solo agli schemi di bilancio di cui all'allegato 9 del decreto legislativo n. 118/2011, ai dati contabili analitici (allegati n. 6 e 7) e al piano degli indicatori e dei risultati, ma anche ai numerosi allegati obbligatori previsti a corredo dei predetti documenti contabili (cfr. art. 11, comma 3, del decreto legislativo n. 118/2011; punto 9.2 del principio contabile applicato 4/1).

Va ribadita l'importanza della correttezza e della tempestività dei flussi informativi in BDAP, nel rispetto dei termini previsti dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge n.

113/2016. Tale obbligo di trasmissione è funzionale, altresì, alla elaborazione dei flussi informativi necessari al consolidamento dei conti pubblici e, in prospettiva, al supporto dell'attività istituzionale di gestione pubblica, per la quale è essenziale assicurare la piena corrispondenza dei dati inviati alla BDAP con i documenti contabili approvati e gestiti dagli Organi di governo e consiliari o elaborati dai *software* gestionali dei singoli enti.

È compito specifico dei Revisori dei conti presso le Regioni e le Province autonome verificare che i canali informativi sopra richiamati siano adeguatamente alimentati dagli enti, segnalando alle competenti strutture amministrative la necessità di integrare le informazioni mancanti o di rettificare quelle erranee. In particolare, si chiede di verificare la coerenza dei dati con quanto risultante dai documenti formalmente approvati, avuto riguardo, in particolare, ai contenuti del "Quadro generale riassuntivo", dei prospetti "Equilibri di bilancio" e "Risultato di amministrazione", nonché di quelli relativi alla composizione del disavanzo e relative modalità di copertura.

A tal fine, i Revisori potranno registrarsi nel sistema BDAP - Bilanci Armonizzati, per accedere in visualizzazione a tutti i documenti contabili dell'ente di competenza in esso presenti. La registrazione potrà essere eseguita sia dal Presidente del Collegio dei revisori (PCR) sia dai collaboratori del Collegio dei revisori (CCR) e dovrà essere effettuata selezionando il seguente *link* "Nuova Registrazione" presente nella sezione "Area operatori BDAP" della *Home page* di BDAP: <https://openbdap.mef.gov.it/>.

Per qualsiasi supporto di tipo tecnico alla registrazione e all'utilizzo del sistema è possibile selezionare la voce "Assistenza tecnica" all'interno della *Home page*.

Resta ferma, comunque, la facoltà delle Sezioni regionali di controllo di effettuare tutte le necessarie integrazioni istruttorie, laddove il canale informativo sopra richiamato non dovesse essere adeguatamente alimentato dagli enti e ogni qualvolta ne ravvisino la necessità per il compiuto esercizio delle proprie funzioni.

3. Le presenti Linee guida e la relativa relazione-questionario costituiscono supporto operativo anche per l'attività delle Sezioni di controllo delle Regioni a statuto speciale e delle due Province autonome, le quali, sulla base dei principi richiamati dalle sentenze n. 23/2014, n. 39/2014 e n. 40/2014 della Corte costituzionale, le utilizzeranno nel rispetto dei regimi di autonomia differenziata ad esse applicabili.

In quest'ambito, potranno svolgere, ove ne ravvisino la necessità, approfondimenti istruttori su ulteriori profili contabili e gestionali ritenuti di interesse, specie in materia di vincoli di finanza pubblica, in ordine ai quali la sesta sezione del questionario non propone quesiti.

Resta inteso che le Amministrazioni e gli Organi di revisione contabile dovranno garantire tutte le informazioni richieste secondo le indicazioni fornite dalle Sezioni di controllo territorialmente competenti. A tal fine, i Revisori degli enti in questione potranno richiamare, negli appositi quadri riservati ai chiarimenti oppure nella sezione "Note", la

normativa speciale eventualmente applicata in luogo di quella nazionale citata nel questionario, dando evidenza degli effetti prodotti da detta normativa in relazione ai profili di interesse richiamati nello schema di relazione.

4. In generale, il presente schema di relazione è strutturato in un questionario a risposta sintetica da scaricare e trasmettere compilato mediante il sistema "Con.Te." (Contabilità Territoriale), applicativo all'occorrenza utilizzabile anche da parte dei responsabili degli Uffici regionali.

Al suo interno, il questionario si compone di quesiti, dedicati all'acquisizione di informazioni sia di carattere qualitativo-testuale sia di carattere quantitativo, attraverso la previsione di tabelle da compilare con dati numerici.

Le otto sezioni in cui è ripartito, individuano distinte aree tematiche così articolate:

- la prima sezione (*Domande preliminari*) realizza una ricognizione degli adempimenti di carattere contabile e finanziario utili alla programmazione, con nuovi quesiti intesi a indagare la coerenza della programmazione di bilancio rispetto agli obiettivi dell'Agenda 2030;
- la seconda sezione (*Regolarità della gestione amministrativa e contabile*) attiene alle problematiche gestionali riguardanti la spesa del personale, con particolare attenzione ai profili attuativi della nuova disciplina di cui all'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e decreto ministeriale 3 settembre 2019, come sarà meglio illustrato in prosieguo;
- la terza sezione (*Gestione contabile*) propone alcuni quesiti in ordine alle coperture finanziarie finalizzate al conseguimento dell'equilibrio di bilancio e un *focus* sulla composizione del disavanzo presunto e sulle relative modalità di copertura;
- la quarta sezione (*Sostenibilità dell'indebitamento e rispetto dei vincoli*) è intesa a valutare il rispetto delle norme in tema di indebitamento, accantonamento e strumenti finanziari derivati;
- la quinta sezione (*Organismi partecipati*) mira ad evidenziare l'incidenza delle partecipazioni societarie sui bilanci degli enti proprietari, con nuovi quesiti specificamente dedicati alle misure previste per fronteggiare le difficoltà economico-patrimoniali degli enti partecipati indotte dalla pandemia;
- la sesta sezione (*Rispetto dei saldi di finanza pubblica*) si sofferma sulla gestione del bilancio in conformità all'obiettivo dell'equilibrio di competenza di cui all'art. 1 della legge n. 145/2018;
- la settima sezione (*Servizio sanitario regionale*) è intesa a far luce sul bilancio economico consolidato, sul finanziamento del servizio sanitario regionale, sul disavanzo sanitario e sui debiti pregressi, nonché sulla gestione dell'emergenza pandemica, anche con riguardo alle spese rendicontate a valere sul *Fondo Protezione civile* e non ancora compensate al 31 dicembre 2020;

- l'ottava sezione (*Note*) è dedicata, infine, all'inserimento di informazioni integrative utili alla miglior comprensione delle risposte fornite ai quesiti.

5. Merita rilievo segnalare l'attenzione riservata dal questionario all'analisi della programmazione regionale in relazione ai 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals*, SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, quale strategia per il conseguimento di una trasformazione sostenibile della società, dell'economia e dell'ambiente.

Per diffondere i contenuti e aumentare i livelli di consapevolezza sugli SDGs, mediante un ampio coinvolgimento e ascolto delle comunità locali e il perseguimento degli obiettivi fissati a livello internazionale, il ruolo delle Regioni e dei governi locali è fondamentale, soprattutto nell'attuale contesto economico sociale determinato dall'emergenza pandemica.

In particolare, le Regioni dovranno dotarsi, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale.

6. Importanti elementi di novità presenti nel questionario attengono, poi, alla doverosa attenzione nei confronti degli effetti della pandemia sugli andamenti della spesa sanitaria regionale, sulla tenuta degli specifici equilibri di settore, nonché sull'efficacia delle misure straordinarie messe in campo per fronteggiare l'emergenza.

Sono stati così inseriti, nella sezione del questionario dedicata all'analisi del servizio sanitario regionale, nuovi quesiti, tra i quali si segnalano quello sugli acquisti in deroga di prestazioni sanitarie per le esigenze del contrasto alla pandemia, nonché quello sulla considerazione, già in sede previsionale, degli effetti economico-finanziari del mutamento dei flussi di mobilità interregionale, originato dalle misure restrittive della libertà di circolazione dei cittadini, anche ai fini della garanzia di equilibrio del servizio sanitario regionale.

7. Un altro tema specifico di attenzione ha riguardato la spesa di personale. Invero, con l'articolo 33, comma 1, del decreto-legge n. 34/2019, è stato introdotto un nuovo dispositivo legislativo sulla spesa di personale, incentrato sulla sostenibilità finanziaria, nonché su una classificazione per fasce demografiche e su "valori soglia" di spesa massima, correlati anche alla media delle entrate correnti nel triennio (la disciplina di attuazione è contenuta nel citato decreto ministeriale 3 settembre 2019).

In attuazione di tale nuova disciplina, è consentito alle Regioni assumere personale a tempo indeterminato, di là dagli attuali e vigenti vincoli assunzionali, rigidamente ancorati al rispetto del *turn-over*.

Si ritiene importante, quindi, valutare l'impatto prospettico della novità legislativa sulla programmazione di tale specifico aggregato di spesa, anche in relazione alla sua incidenza

sul volume delle entrate correnti, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio, che, tra l'altro, nella sua dimensione pluriennale, forma oggetto, nel richiamato articolo 33, di specifica asseverazione da parte dell'organo di revisione.

A tale riguardo, sono stati introdotti, rispetto al passato, specifici quesiti attinenti alla considerazione in sede previsionale degli effetti della novità legislativa, anche in relazione al piano triennale del fabbisogno di personale 2021-2023.

8. Per procedere alla compilazione della relazione-questionario occorre entrare nel sito della Corte dei conti, area Servizi, link: <https://servizionline.corteconti.it/> e accedere alla piattaforma di finanza territoriale FITNET, tramite utenza SPID di 2° livello. Nell'area CONTE è possibile scaricare il *file* del questionario. A compilazione conclusa, tale *file* dovrà essere trasmesso utilizzando la funzione QUESTIONARIO > QUESITI > UPLOAD QUESITI; il modello vuoto sarà scaricabile dalla *Home page* di CONTE, dal *box* Utilità > Schemi/Modelli e dovrà essere così denominato: Bilancio\_Previsione\_Regione\_Anni (esempio: *Bilancio\_Previsione\_Molise\_2021-2023*).

Non sono ammesse differenti modalità di trasmissione.

Gli utenti già abilitati che non dispongano di SPID, dovranno prioritariamente dotarsene e, al momento dell'accesso, il sistema riconoscerà il profilo attivo o i profili attivi a lui già associato/i in precedenza. Nessuna nuova abilitazione dovrà essere richiesta.

I nuovi utenti FITNET dovranno, sempre provvisti di utenza SPID di 2° livello, accedere al sistema, al fine di procedere alla registrazione e alla profilazione di competenza.

La procedura informatica guiderà l'utente alla compilazione della richiesta di abilitazione al nuovo profilo, attraverso una pagina di registrazione, che indicherà "step by step" le fasi tramite le quali completare l'accesso.

Per qualsiasi criticità inerente allo SPID sarà necessario contattare l'assistenza tecnica del proprio Provider, mentre, nell'applicativo FITNET sarà possibile, come in passato, contattare l'assistenza, attraverso l'inserimento di una segnalazione nella dedicata maschera d'inserimento.

