



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI DEI COLLEGI DEI REVISORI DEI CONTI SUI
BILANCI DI PREVISIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PER GLI
ESERCIZI 2019-2021**

ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla
legge 7 dicembre 2012, n. 213

DELIBERAZIONE N. 10/SEZAUT/2019/INPR



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 10/SEZAUT/2019/INPR

Adunanza del 28 maggio 2019

Presieduta dal Presidente di sezione

Maurizio GRAFFEO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Luciana SAVAGNONE, Francesco PETRONIO, Antonio Marco CANU, Manuela ARRIGUCCI;

Consiglieri Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Dario PROVVIDERA, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Amedeo BIANCHI;

Primi Referendari Vanessa PINTO.

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, ai sensi del quale le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e

dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti;

Vista la nota del Presidente di sezione preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie n. 269 del 17 maggio 2019, 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 delle Linee guida con il relativo questionario al bilancio di previsione delle Regioni e delle Province autonome per gli esercizi 2019-2021;

Vista la nota n. 3001/C2FIN del 24 maggio 2019, con la quale il Segretario Generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha comunicato che il Coordinamento Affari finanziari non ha formulato osservazioni sullo schema delle anzidette Linee guida e del relativo questionario;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 277 del 21 maggio 2019 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Uditi i relatori, Consiglieri Alfredo Grasselli, Francesco Uccello e Adelisa Corsetti;

DELIBERA

di approvare gli uniti documenti, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione, riguardanti le Linee guida e il relativo questionario per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni e delle Province autonome per gli esercizi 2019-2021, 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 in Roma nell'adunanza del 28 maggio 2019.

I Relatori

F.to Alfredo GRASSELLI

F.to Francesco UCCELLO

F.to Adelisa CORSETTI

Depositata in segreteria il 3 giugno 2019

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

Il Presidente

F.to Maurizio GRAFFEO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI DEI COLLEGI DEI REVISORI DEI CONTI SUI BILANCI DI PREVISIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PER GLI ESERCIZI 2019-2021

**ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con
modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.**

1. Nell'ambito del controllo sulle attività di programmazione della spesa, le presenti Linee guida, finalizzate alla predisposizione delle relazioni degli Organi di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione per gli esercizi 2019-2021 delle Regioni e Province autonome ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, rappresentano il primo strumento di verifica della capacità programmatoria delle Regioni e della corretta osservanza del principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

Con il loro aggiornamento, la Sezione delle autonomie rinnova e consolida una modalità di collaborazione tra la Corte dei conti e gli Organi di revisione contabile essenziale per soddisfare le esigenze informative funzionali tanto agli obiettivi della programmazione economico-finanziaria, del coordinamento della finanza pubblica e della gestione del federalismo fiscale, quanto ai controlli delle Sezioni regionali diretti a prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio e di riverberarsi sul conto consolidato delle amministrazioni pubbliche con conseguente pregiudizio per il rispetto delle regole comunitarie.

2. Nel richiamare l'attenzione degli Organi di revisione contabile ad un'assidua vigilanza sulla corretta osservanza dei principi sanciti dalla riforma dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio disegnata dal d.lgs. n. 118/2011, più volte emendati dai successivi interventi riformatori, si sottolinea quanto da ultimo statuito dal Giudice costituzionale con la sentenza n. 18 del 2019, secondo il quale: «*Il principio dell'equilibrio di bilancio non*

corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate».

Con particolare riguardo ai disavanzi di gestione, la Consulta aggiunge che: *«Se i precetti espressi negli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. hanno i caratteri di principi generali, nondimeno essi sono anche inverati dalle specifiche disposizioni normative che disciplinano – a regime – la gestione dei disavanzi degli enti territoriali: l'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione); l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011; l'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000; l'allegato 1, numero 8), del d.lgs. n. 118 del 2011».*

Da tale tessuto normativo si evince che: *«a) al deficit si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; b) la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati; c) l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico».*

Alla luce di tali principi, la Sezione intende, dunque, richiamare l'attenzione degli organi di controllo sull'esigenza di monitorare costantemente ogni criticità gestionale suscettiva, in ragione del principio di continuità dei bilanci, di riverberarsi sulla sana gestione finanziaria e contabile dell'ente a causa degli effetti perturbatori generati dalla lesione del principio della copertura pluriennale della spesa.

3. Il livello di affidabilità del sistema di bilancio si misura dal grado di attendibilità, congruità e coerenza, interna ed esterna, dei singoli documenti di programmazione finanziaria, oltreché dal rispetto dei principi contabili generali e delle compatibilità economico-patrimoniali dell'ente.

In questa logica, particolare attenzione è stata rivolta a tutti quei profili contabili che, in termini di giudizio prognostico di attendibilità, possono rivelarsi critici per la sana gestione economico-finanziaria dell'ente. A tal fine, precipuo rilievo assume la gestione delle società partecipate e degli enti del Sistema sanitario regionale, i cui riflessi sui bilanci degli enti

influenzano la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, con effetti a cascata sui conti pubblici nazionali.

Aspetti degni della massima attenzione riguardano, in un'ottica sistematica, gli istituti centrali dell'armonizzazione contabile, tra cui la corretta costruzione del "fondo pluriennale vincolato" e l'adeguatezza degli accantonamenti per le diverse tipologie di rischio (contenzioso, passività potenziali, perdite di società partecipate, etc.). Particolare considerazione merita, altresì, il "fondo crediti di dubbia esigibilità", in relazione all'elevata difficoltà di riscossione di crediti fondati su accertamenti risalenti.

In quest'ambito, l'equilibrio di bilancio deve trovare nei mezzi di finanziamento strumenti rispettosi anche dei vincoli di indebitamento, in una dimensione di "sostenibilità" che vada oltre il ciclo annuale di gestione. La sussistenza di un equilibrato rapporto tra i mezzi di copertura e la spesa che si intende effettuare, infatti, deve trovare conferma credibile anche per gli esercizi futuri, indipendentemente dallo strumento utilizzato (anticipazioni di liquidità, mutui autorizzati e non contratti, ecc.).

4. Come negli anni precedenti, lo schema di relazione del Collegio dei revisori dei conti sui bilanci regionali di previsione 2019-2021 è strutturato in un questionario a risposta sintetica da scaricare e trasmettere compilato mediante l'applicativo Con.Te. (Contabilità Territoriale), all'occorrenza utilizzabile anche da parte dei responsabili degli Uffici regionali.

Poiché il questionario è inteso ad evitare richieste di dati ed elementi informativi già acquisiti mediante la Banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP), si richiama la necessità che l'invio dei dati alla BDAP avvenga nel rispetto dei termini previsti dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016, anche per non incorrere nelle correlate sanzioni.

Resta ferma, comunque, la necessità di inviare al sistema informativo gli schemi contabili del bilancio di previsione anche nella loro versione provvisoria, prima della formale approvazione da parte della Giunta regionale.

È necessario sottolineare, al riguardo, l'importanza della corretta e tempestiva trasmissione dei flussi informativi alla BDAP e alle altre banche dati pubbliche (come la Banca dati degli organismi partecipati e il SICO), in quanto le stesse, lungi dal costituire uno strumento di monitoraggio a fini meramente statistici, sono alla base delle decisioni politiche in sede di coordinamento della finanza pubblica. Nella prospettiva dell'amministrazione digitale, poi,

l'obiettivo è la piena conformità dei dati ivi inseriti con i documenti prodotti dai *software* gestionali dei singoli enti che sono oggetto di approvazione da parte degli organi di governo e consiliari.

5. Lo schema di relazione si compone di otto sezioni, distinte per aree tematiche, così articolate:

- la prima sezione (*Domande preliminari*) contiene una ricognizione dei principali adempimenti di carattere contabile e finanziario utili alla programmazione;

- la seconda sezione (*Regolarità della gestione amministrativa e contabile*) è volta a intercettare la presenza di problematiche gestionali riguardanti la spesa del personale;

- la terza sezione (*Gestione contabile*) propone alcune verifiche in ordine alle coperture finanziarie finalizzate al conseguimento dell'equilibrio di bilancio ed un *focus* sulla composizione del disavanzo presunto e sulle relative modalità di copertura;

- la quarta sezione (*Sostenibilità dell'indebitamento e rispetto dei vincoli*) introduce nuovi quesiti in materia di anticipazioni di liquidità ed è intesa a valutare il rispetto delle norme in tema di indebitamento e a far emergere eventuali situazioni anomale e/o potenzialmente elusive della specifica disciplina;

- la quinta sezione (*Organismi partecipati*) mira ad evidenziare l'impatto delle relative gestioni sui bilanci degli enti proprietari attraverso la corretta perimetrazione dell'area di consolidamento dei conti;

- la sesta sezione (*Rispetto dei saldi di finanza pubblica*) tende ad evidenziare situazioni di mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica o di non corretta determinazione del fondo pluriennale vincolato da parte delle Regioni a statuto ordinario;

- la settima sezione (*Servizio sanitario regionale*) è diretta ad evidenziare la presenza di eventuali criticità nel bilancio preventivo economico annuale consolidato, nel finanziamento del Servizio sanitario regionale e nella relativa gestione;

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

In ogni caso, le Sezioni regionali di controllo potranno effettuare tutte le necessarie integrazioni istruttorie, laddove il canale informativo sopra richiamato non sia adeguatamente alimentato dagli enti ed ogni qualvolta ne ravvisino la necessità per il compiuto esercizio delle proprie funzioni.

6. In ordine alle modalità di compilazione e di invio della relazione-questionario sul bilancio di previsione 2019-2021, come già in passato, i fogli di lavoro dovranno essere trasmessi per il tramite del sistema Con.Te. (Contabilità Territoriale).

Per procedere alla compilazione della relazione-questionario occorre entrare nel sito della Corte dei conti, area Servizi *on line*, selezionare il *link* "Controllo e Referto" e, successivamente, selezionare il sistema FITNET (Finanza Territoriale Network) per poi accedere al sistema Con.Te.

Occorrerà selezionare, poi, in successione, il *link* "Controllo e Referto" e il sistema "Con.Te", attraverso il quale, utilizzando la funzione "Invio Documenti" presente nel menù "Documenti", potrà essere trasmesso il questionario. Il file della relazione-questionario deve essere nominato secondo i seguenti parametri: Bilancio_Previsione_Regione_Anni (esempio: Bilancio_Previsione_Molise_2019-2021).

Per gli utenti sprovvisti di credenziali di accesso sarà necessario eseguire prima la registrazione sul Portale "SOLE". Quindi, dopo avere effettuato tale operazione per il profilo di pertinenza (Presidente del Collegio dei Revisori - PCR; Collaboratore del Collegio dei Revisori - CCR; Responsabile Ragioneria/Servizi Finanziari della Regione - RSFR; Responsabile Dati Regione - RDR) e ottenute, via *e-mail*, *user-id* e *password*, sarà possibile effettuare l'accesso a Con.Te. Al riguardo, si sottolinea che per i citati profili RSFR e RDR l'individuazione del responsabile da parte dell'ente prescinde da una diretta corrispondenza con i profili professionali contemplati dall'assetto organizzativo dell'ente stesso.

7. La possibilità di soddisfare le esigenze informative connesse al sistema di controllo e referto della finanza territoriale mediante analisi dei dati provenienti dal sistema gestionale BDAP e da altre banche dati non esonera, tuttavia, i Revisori dall'onere di verificare che i canali informativi sopra richiamati siano adeguatamente alimentati dagli enti, segnalando alla competente struttura la necessità di inserire le informazioni mancanti.

In capo ai Revisori dei conti presso le Regioni e le Province autonome è anche l'onere di verificare la coerenza dei dati presenti in BDAP - almeno per quanto riguarda i contenuti del Quadro Generale Riassuntivo, del prospetto Equilibri di bilancio e del prospetto Risultato di amministrazione - con quanto risultante dai documenti formalmente approvati. A tal fine, 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 *Home page* di BDAP: <http://www.bdap.tesoro.it/Pagine/default.aspx>.

Per qualsiasi supporto di tipo tecnico alla registrazione e all'utilizzo del sistema è possibile selezionare la voce "Supporto" all'interno della *Home page*. Anche sul Portale "FITNET" della Corte dei conti sarà disponibile una sintetica guida operativa per effettuare la registrazione.

8. 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, potranno utilizzarle 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 per effetto del doppio regime introdotto dalla legge di bilancio n. 145/2018.

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, negli appositi quadri riservati ai chiarimenti, i Revisori dei predetti enti potranno richiamare la normativa di settore 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.

