



CORTE DEI CONTI

Sezione delle autonomie

LINEE GUIDA E RELATIVO QUESTIONARIO PER GLI ORGANI DI REVISIONE ECONOMICO FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 1, COMMI 166 E SEGUENTI DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2005, N. 266. RENDICONTO DELLA GESTIONE 2016

1. Come noto, parallelamente all'attività di orientamento svolta con riguardo alle rilevanti novità intervenute nell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali a seguito del compiuto avvio del sistema di contabilità armonizzata e della prima applicazione del principio del pareggio di bilancio, la Sezione delle autonomie ha avviato una attenta riflessione in ordine all'ambito dei controlli intestati alle Sezioni regionali di controllo dall'art. 1 commi 166 e ss della legge 23 dicembre 2005 n. 266 nonché in relazione alle finalità conoscitive da soddisfare attraverso la tradizionale interlocuzione con l'Organo di revisione dell'Ente.

In questa prospettiva il questionario qui allegato, relativo al rendiconto della gestione 2016, rappresenta un'ulteriore tappa del percorso di semplificazione intrapreso a partire dalla deliberazione n. 32/2015/INPR (Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015) e ribadito con la deliberazione n. 22/2016/INPR (Linee guida e questionario per gli organi di revisione economico finanziaria in relazione agli esiti dell'esercizio finanziario 2015) oltretutto con la recente deliberazione n. 2/SEZAUT/2017/INPR avente ad oggetto il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2017.

Una significativa spinta nel senso della semplificazione è stata, inoltre, impressa dalla ormai completa operatività del canale informativo della Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (d'ora in poi BDAP) che, come evidenziato nella citata deliberazione di programma, ha consentito – ed in certa misura imposto – una rivisitazione dei tradizionali questionari nell'ottica di una loro utilizzazione “nei limiti delle strette necessità informative non soddisfatte dalla immediata attingibilità dei dati dalla copiosa documentazione che affluisce alla BDAP”.

In tal senso non appare, invero, superfluo rimarcare come la nuova Banca dati consenta di acquisire – distintamente per le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, gli Enti

Locali, i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria o economico-patrimoniale – gli schemi di bilancio ed i dati contabili analitici (comprensivi del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio) relativamente alle fasi di previsione, rendicontazione e consolidamento.

Ne consegue un cospicuo patrimonio conoscitivo di pronta fruibilità da parte delle Sezioni regionali di controllo che, ai fini delle verifiche di competenza, potranno, altresì, avvalersi delle potenzialità del nuovo sistema che consente di acquisire finanche dati di preconsuntivo nonché di effettuare controlli automatici sulla qualità e sulla coerenza dei dati trasmessi.

Di qui la possibilità di conseguire, per un verso, “una riduzione dei tempi e dei costi della raccolta delle informazioni contabili” e, per altro, una maggiore tempestività delle verifiche riducendo significativamente lo iato temporale che, sino ad oggi, ha caratterizzato i controlli sulla gestione finanziaria degli enti locali ponendo, peraltro, delicate questione in ordine all’effettività di eventuali misure correttive.

D’altro canto non può revocarsi in dubbio che tale riconsiderazione dei criteri e dei metodi sia coerente con la previsione di cui all’art. 1 commi 166 e ss della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – imprescindibile parametro normativo di riferimento – posto che i controlli di cui trattasi rinvencono, comunque, fondamento nel questionario redatto, sia pur in forma semplificata, dall’Organo di revisione dell’ente il quale, nel rinnovato contesto, è piuttosto chiamato ad assicurare l’attendibilità dei dati e ad attestare la congruenza di quelli inseriti in BDAP con quelli presenti nei documenti contabili dell’Ente.

A tal fine gli Organi di revisione dovranno registrarsi nel sistema BDAP - Bilanci Armonizzati per poter accedere in visualizzazione di tutti i documenti contabili (Schemi di Bilancio, Piano dei conti integrato - con i relativi dati contabili analitici e Piano degli Indicatori e Risultati attesi) relativi all’ente o agli enti di propria competenza.

La registrazione potrà essere eseguita dal Presidente del collegio dei revisori (PCR) e 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.

2. Operata tale doverosa premessa di ordine metodologico, nel merito, si evidenzia come, in coerenza con le linee direttrici indicate nella più volte richiamata deliberazione n. 2/SEZAUT/2017/INPR, la Sezione ha ritenuto di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema armonizzato appuntando, altresì, l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire quella effettiva stabilità di medio-lungo termine che assume valenza centrale in relazione ai plurimi oneri maturati a carico degli enti per effetto delle misure di sostegno ai bilanci (rimborso delle anticipazioni di liquidità, dilazione del ripiano del disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario, rinegoziazione dei mutui, utilizzo dei fondi di rotazione per il riequilibrio dei bilanci, ripiano connesso agli squilibri nella gestione dei residui previsto dalla legge di bilancio per il 2017).

Nel dettaglio il questionario risulta articolato in cinque Sezioni precedute, secondo un modello ormai consolidato, da una serie di domande preliminari che si arricchiscono, tuttavia, di nuovi contenuti essendo le stesse finalizzate, non solo ad operare una ricostruzione di insieme di aspetti sensibili della gestione, ma anche a sollecitare le verifiche dell'Organo di revisione in ordine alla completezza del compendio documentale trasmesso alla BDAP (rendiconto 2016 corredato dei documenti elencati all'art. 11, comma 4, del d.lgs. 118/2011) nonché in ordine alla congruenza dei dati inviati alla BDAP ovvero alla Banca dati degli organismi partecipati tenuta dal Dipartimento del Tesoro con quelli presenti nei documenti contabili dell'Ente.

La Sezione Prima, dedicata alla Gestione finanziaria, ha particolare riguardo alla tematica degli equilibri di cassa quale aspetto cruciale della gestione dei bilanci degli enti locali alla luce del vigente apparato normativo ancorché significativamente temperato a seguito del superamento dell'obbligo di pareggio "surrogato" dalla garanzia di un fondo di cassa finale non negativo: in questa ottica dettagliati e circostanziati sono i dati contabili richiesti per una ricognizione delle riscossioni e dei pagamenti all'esito dell'esercizio 2016. Parimenti puntuale ed analitico, in coerenza con le indicazioni già rese dalla Sezione con la deliberazione n. 31/SEZAUT/2015, è lo scrutinio dell'evoluzione della cassa vincolata e dell'anticipazione di tesoreria. Precipua rilevanza rivestono i quesiti relativi all'alimentazione ed alla corretta rappresentazione a rendiconto del Fondo pluriennale vincolato, quale istituto a presidio dell'ortodossa applicazione della competenza finanziaria, nonché quelli afferenti l'evoluzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità la cui analisi non può prescindere da una lettura congiunta dei dati delle riscossioni delle principali risorse. A completare tale ricostruzione intervengono i quesiti aventi ad oggetto la gestione dei

residui scrutinata anche sotto il profilo delle procedure e delle modalità osservate per il riaccertamento ordinario e per le eventuali declaratorie di inesigibilità e/o insussistenza.

Per la parte spesa, analogamente al questionario relativo al rendiconto della gestione 2015, sono inseriti un numero assolutamente contenuto di quesiti in tema di personale – che, tuttavia, non mancano di indagare le problematiche della contrattazione integrativa (rispetto dei vincoli e recupero ex art. 4 d.l. 16/2014) – e di tempestività dei pagamenti. Specifica attenzione è rivolta alla tematica dell'accantonamento a fondi e, segnatamente, alla congruità degli stessi in relazione alle precipue finalità assolute (copertura debiti fuori bilancio/oneri da contenzioso/perdite reiterate) tipicamente espressive di uno dei principali principi contabili generali e cioè quello della prudenza. Di interesse, da ultimo, i quesiti volti alla verifica della corretta contabilizzazione dei servizi in conto terzi e delle partite di giro nell'ambito dei quali si segnala la questione della contabilizzazione di risorse afferenti programmi operativi finanziati con fondi comunitari.

Particolarmente semplificata risulta la struttura della Sezione Seconda, intitolata Indebitamento e Strumenti di Finanza Derivata, incentrata su quesiti mirati e su un prospetto riepilogativo ricostruito sul modello dell'allegato licenziato con il quinto decreto correttivo dei principi contabili applicati di cui al Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 4 agosto 2016. Ciò in vista di una compiuta verifica in ordine al rispetto della disciplina vincolistica, peraltro, ormai, significativamente ridimensionata, ed all'acquisizione di dati di rilievo per la determinazione del peso finanziario dell'indebitamento e, dunque, indispensabili ai fini del giudizio sulla sostenibilità dello stesso che l'art. 148 bis Tuel intesta alle Sezioni regionali di controllo.

Analogamente circoscritti, nonostante le importanti novità recate dall'art. 1 co. 710 della legge 208/2015, sono gli ambiti di indagine della Sezione Terza avente ad oggetto Rispetto del saldo di finanza pubblica essendo prevista, in vista delle doverose verifiche e di ulteriori approfondimenti istruttori, l'allegazione del prospetto di monitoraggio dello stesso nonché di quello relativo ad eventuali variazioni intervenute in ragione della partecipazione a patti di solidarietà.

La Sezione Quarta è rivolta alle verifiche in tema di organismi partecipati.

A tal riguardo deve segnalarsi come, nel corso del 2016 in vista di una riduzione dei costi per la raccolta delle informazioni e di una semplificazione degli adempimenti a carico degli enti territoriali, sia venuto meno lo specifico canale informativo rappresentato dalla Banca dati S.i.qu.e.l. degli organismi e sia stata istituita presso il Dipartimento del Tesoro la Banca dati unica

delle partecipazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni cui affluiscono tutti i dati necessari alla rilevazione delle partecipazioni e dei rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti nonché quelli di interesse per le attività di controllo e di referto della Corte dei conti. In considerazione di quanto appena ricordato, la Sezione in esame, a completamento del percorso ricognitivo avviato in occasione delle verifiche sul rendiconto 2015, focalizza l'attenzione sugli esiti dei processi di razionalizzazione avviati dagli enti in forza delle previsioni di cui ai commi 611 e 612 dell'articolo unico della legge n. 190/2014 oltre che su singoli aspetti gestionali oggetto di precipue disposizioni di legge: sotto tale profilo, accanto ai tradizionali quesiti relativi al rispetto delle discipline vincolistiche (divieto di ricapitalizzazione di società in perdite da più di tre esercizi, riduzione dei compensi agli amministratori di società con risultato economico negativo nei tre esercizi precedenti) si segnalano quelli relativi all'assolvimento di obblighi introdotti dal nuovo sistema di contabilità (eventuale adozione del bilancio consolidato, adempimenti preliminari all'adozione dello stesso) ovvero dal recente d.lgs. 175/2016 (c.d. Testo unico sulle partecipate).

Del tutto nuova è la Sezione Quinta intitolata "Stato patrimoniale" e dedicata all'acquisizione di circostanziati elementi conoscitivi in relazione ai numerosi adempimenti posti in essere nel corso dell'esercizio 2016, atteso il pressoché generalizzato differimento di cui si sono avvalsi gli enti, per l'avvio della contabilità economico-patrimoniale.

Come noto si tratta di operazioni di carattere straordinario che, attuando il passaggio dai criteri di valutazione e di classificazione propri del vecchio ordinamento a quelli previsti dal sistema armonizzato, rappresentano uno snodo fondamentale della contabilità economico-patrimoniale assumendo una valenza analoga a quella svolta, sotto il profilo finanziario, dal riaccertamento straordinario.

Puntuali quesiti sono stati, pertanto, formulati in relazione alla riclassificazione dello stato patrimoniale chiuso al 31 dicembre 2015 ed alla rivalutazione dell'attivo e del passivo riclassificato – quali attività preliminari fondamentali per l'adozione della nuova rappresentazione contabile – agli atti deliberativi assunti dal Consiglio oltre che al compiuto assolvimento, nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2016, dei prescritti obblighi di informazione.

3. Così ricostruiti gli aspetti salienti di ciascuna Sezione in cui è articolato il questionario licenziato dalla Sezione emerge evidente come lo stesso rappresenti una base informativa

essenziale i cui contenuti potranno essere implementati dalle Sezioni regionali di controllo in relazione a specifiche esigenze conoscitive.

Le presenti Linee guida e la relativa relazione-questionario costituiscono supporto operativo anche per l'attività delle Sezioni regionali di controllo delle Regioni a statuto speciale e le due Province autonome, le quali, sulla base dei principi richiamati dalla sentenza n. 23/2014 della Corte costituzionale, potranno utilizzarle nel rispetto dei regimi di autonomia differenziata ad esse applicabili. In tale ottica, i revisori dei predetti enti potranno richiamare, negli appositi quadri riservati ai chiarimenti, la normativa di settore eventualmente applicata in luogo di quella nazionale citata nel questionario.

Per esigenze legate allo sviluppo del *software*, la relazione-questionario disponibile *on line* potrà mostrare talune differenze di carattere meramente formale rispetto alla versione pubblicata in Gazzetta Ufficiale. La Sezione delle autonomie comunicherà la data dalla quale sarà resa disponibile agli utenti la versione *on line*.