

Delibera Corte dei Conti 4 marzo 2014 n. 5/SEZAUT/2014/INPR

Linee guida per le relazioni dei revisori dei conti sui rendiconti delle regioni per l'anno 2013, secondo le procedure di cui all'art. 1, comma 166 e seguenti, legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, comma 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (G.U. n. 70 del 25 marzo 2014 - Suppl. Ordinario n. 25)

LA CORTE DEI CONTI

nella Sezione delle Autonomie

Nell'adunanza del 4 marzo 2014;

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

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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;

Visto in particolare l'art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, 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'art. 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'art. 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 in data 25 febbraio 2014, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie;

Vista le note in data 25 febbraio 2014, con le quali il Presidente della Sezione delle autonomie ha invitato all'adunanza odierna il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome;

Uditi nell'odierna seduta i rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome;

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

Delibera

di approvare l'unito documento, che costituisce parte integrante della presente deliberazione, riguardante le linee guida e il relativo questionario per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti presso le Regioni sui rendiconti regionali per il 2013, secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, l. 23 dicembre 2005, n. 266, come richiamato dall'art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174.

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

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 4 marzo 2014.

Il Presidente: Squitieri

I relatori: Grasselli - Uccello - Corsetti

Depositata in segreteria il 7 marzo 2014

Il dirigente: Prozzo

Allegato

LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI DEI REVISORI DEI CONTI SUI RENDICONTI DELLE REGIONI PER L'ANNO 2013, 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.

1. Il processo di attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ha visto le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti al centro del nuovo sistema dei controlli sulle Autonomie territoriali, le cui finalità si compendiano nell'esigenza di garantire il rispetto delle regole contabili ed il pareggio di bilancio.

L'estensione dei profili di indagine, condotti dalle Sezioni regionali con l'ausilio di innovativi strumenti di monitoraggio e di accertamento della regolarità della gestione finanziaria, ha consentito alla Corte di acquisire una più approfondita conoscenza dei sistemi contabili regionali, del quadro organizzativo all'interno del quale questi operano e dell'assetto dei relativi controlli interni.

Nell'ambito delle verifiche sulla gestione finanziaria delle Autonomie regionali e degli enti che compongono il Servizio sanitario regionale assegnate alla Corte dei conti dall'art. 1, d.l. n. 174/2012, particolarmente qualificante, in termini di collaborazione e di sviluppo sinergico tra organi di controllo interno ed esterno, è

la funzione introdotta dal combinato disposto di cui ai commi 3 e 4, che ha esteso agli Organi di revisione economico-finanziaria istituiti presso le Regioni le procedure previste dall'art. 1, commi 166 e ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266, già collaudate nei confronti degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Le finalità di tale forma di controllo, svolto in stretto raccordo con il Collegio dei revisori dei conti presso le Regioni, sono state chiarite dal Giudice delle leggi con la sentenza 20 luglio 2012, n. 198, e confermate, con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, con sentenza 13 febbraio 2014, n. 23. In detta pronuncia si ribadisce che "il controllo esterno così configurato, sul modello già sperimentato per gli enti locali è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità", e "concorre alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno".

Il tratto distintivo di tale strumento può cogliersi nella pluralità di obiettivi assegnati dall'art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012, che ne connota il carattere di presidio dinamico essenziale ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, specificamente rivolto alla "...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".

La norma, pur collegandosi alla originaria disciplina relativa alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle Amministrazioni regionali, introdotta, per un verso, dall'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, per altro verso, dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, rappresenta il coerente sviluppo del processo di attuazione del federalismo fiscale fondato su una logica di maggiore trasparenza e di responsabilizzazione dei diversi livelli di governo.

Tale disciplina, nell'affidare alla Corte dei conti il compito di verificare, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, rende operante nei confronti delle Amministrazioni territoriali un articolato sistema di controlli che deve tener conto dei risultati della gestione delle partecipazioni in società controllate e dei richiamati enti del Servizio sanitario.

2. In continuità con le Linee guida approvate con deliberazione n. 6/SEZAUT/2013/INPR, le attuali indicazioni istruttorie si ispirano ad esigenze di razionalizzazione e di semplificazione degli adempimenti richiesti dalla legge, evitando duplicazioni di richieste di dati e reiterazioni di verifiche aventi analoghe caratteristiche funzionali e metodologiche.

Le presenti Linee guida concernono le relazioni del Collegio dei revisori presso le Regioni sui rendiconti 2013, rinviando ad una successiva deliberazione l'individuazione degli adempimenti riguardanti le relazioni sui bilanci preventivi 2014.

Alla luce delle verifiche svolte dalle Sezioni regionali, chiamate a pronunciarsi, in sede di giudizio di parificazione, sui rendiconti generali proposti dalle Giunte regionali e, in un secondo momento, sulle relazioni dei Collegi dei revisori dei conti concernenti i rendiconti approvati dai Consigli regionali, si è ritenuto necessario gettare le basi per realizzare un piano di più profonda interoperabilità e di cooperazione tra la Corte e le Istituzioni territoriali. Esso, in particolare, deve consentire di strutturare e di mettere a disposizione degli operatori una “banca dati integrata” che favorisca la gestione condivisa delle informazioni contabili ed extracontabili, sviluppando un patrimonio informativo omogeneo utile anche alla Sezione delle autonomie per elaborare il referto annuale.

Infatti, le relazioni annuali dei revisori dei conti regionali sono funzionali anche alle attribuzioni intestate alla Sezione delle autonomie, la quale, a mente dell’art. 3, comma 6, l. n. 20/1994 e dell’art. 7, comma 7, l. n. 131/2003, riferisce annualmente al Parlamento ed ai Consigli regionali sull’esito del controllo eseguito sulla base dei dati e delle informazioni raccolti anche dalle Sezioni regionali di controllo.

3. In una logica di semplificazione e di interoperabilità tra sistemi informativi, in cui le banche dati governate dalla Sezione delle autonomie convergono progressivamente verso un unico sistema integrato di finanza territoriale ad interconnessione flessibile, si è ritenuto di non richiedere la produzione di dati già presenti in altri sistemi informativi (SICO, SIOPE, PATTO).

Nella prospettiva dell’acquisizione telematica dei rendiconti delle Regioni, si è inteso proporre agli Organi di revisione economico-finanziaria delle Regioni nuovi schemi di relazione sui consuntivi regionali, strutturati in questionari che consentono la compilazione on line ed il successivo invio alla Corte dei conti, utilizzando un modello analogo a quello già esistente per gli Enti locali (SIQuEL).

Questo processo di cambiamento costituisce un primo passo verso l’attuazione delle disposizioni recate dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, nella prospettiva di far confluire le attuali modalità di raccolta dei dati contabili in un progetto generale di accesso “concordato” alle scritture informatiche delle singole Regioni, in grado di fornire un costante flusso di dati relativi alle diverse fasi gestionali (sul modello del sistema informativo integrato RGS - Corte dei conti).

Al fine di adeguare le esigenze istruttorie rappresentate dalle Sezioni regionali di controllo e dalla Sezione delle autonomie alle soluzioni tecnico-informatiche che consentano un più rapido adeguamento del software, è stata enucleata nella relazione-questionario una parte “fissa”, contenente “quadri contabili” da aggiornare nel tempo, che si aggiunge a quella “variabile”, recante “quesiti” relativi a informazioni di carattere qualitativo, così da favorire la gestione informatizzata della banca dati e circoscrivere l’ambito delle modifiche da apportare, riducendo i tempi ed i costi di adeguamento del sistema alle revisioni che si renderanno necessarie.

Al pari dello scorso anno, lo schema di relazione presenta una forma sufficientemente flessibile ed aperta, tale da consentire ai destinatari (che nelle more della effettiva operatività dei Collegi dei revisori possono essere individuati nei Responsabili delle ragionerie/uffici di bilancio delle Regioni) di integrare

adeguatamente la risposta sintetica, nella parte “quesiti”, con l’esplicitazione di ogni ulteriore chiarimento ritenuto utile allo scopo.

Per consentire l’avvio della banca dati integrata, l’arco temporale preso in considerazione é necessariamente triennale, il che consentirà, altresì, di verificare, sulla base di dati omogenei riferiti all’intero triennio, la tenuta complessiva dei documenti di programmazione e di esprimere valutazioni anche ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto.

4. Al fine di pervenire a un sempre maggior coordinamento con le Sezioni regionali di controllo e le Amministrazioni controllate, la Sezione delle autonomie ha sviluppato le linee operative del presente documento con il concorso di specifici gruppi di lavoro, composti in prevalenza da magistrati assegnati alle Sezioni regionali di controllo, integrati da esperti esterni selezionati con procedura comparativa per titoli. Il relativo contributo di analisi é stato recepito, come pure sono state considerate le esigenze operative delle Amministrazioni regionali emerse in sede di confronto con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nonché con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Le Linee guida e la relazione-questionario costituiscono supporto operativo anche per le Sezioni di controllo nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome, nel rispetto degli ordinamenti giuridici e degli specifici regimi di autonomia differenziata. Negli appositi quadri riservati ai chiarimenti potrà essere indicata, a cura dei medesimi Enti, la normativa eventualmente applicata in luogo di quella citata nel testo, in coerenza con le procedure di controllo previste dai rispettivi ordinamenti.

Il risultato del complesso lavoro di aggiornamento delle Linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti sui rendiconti delle Regioni per l’esercizio 2013 é costituito da un questionario che si articola in due parti. La prima, suddivisa in sette sezioni, compendia i tratti caratteristici di particolari profili gestionali, potenzialmente idonei ad incidere sulla sana gestione economico-finanziaria dell’Ente; la seconda, invece, é destinata ad implementare la banca dati contabili e si articola in vari quadri, la cui compilazione alimenta una serie di voci di bilancio che vanno a comporre prospetti di sintesi che caratterizzano la situazione economico-finanziaria dell’Ente.

Con riguardo alla prima parte (“quesiti”), il questionario é articolato come di seguito indicato:

la prima sezione (Domande preliminari) contiene una ricognizione dei principali adempimenti di carattere contabile e finanziario;

la seconda sezione (Regolarità della gestione amministrativa e contabile) riguarda taluni parametri amministrativo-contabili capaci di intercettare la presenza di problematiche nella gestione del personale ovvero di far emergere una non corretta rappresentazione contabile delle effettive risultanze della gestione finanziaria;

la terza sezione (Gestione contabile) si limita ad alcune verifiche in ordine all'avanzo di amministrazione ed alla effettiva consistenza patrimoniale, rinviando la compilazione dei dati numerici di rendiconto al secondo blocco di domande;

la quarta sezione (Sostenibilità dell'indebitamento e rispetto dei vincoli) è intesa ad evidenziare il rispetto dei vincoli di indebitamento, con approfondimenti circa l'utilizzo di strumenti di finanza derivata o di altri mezzi di finanziamento suscettibili di avere potenziali finalità elusive;

la quinta sezione (Organismi partecipati) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative in materia di esternalizzazione dei servizi in società e altri organismi partecipati, considerando i risultati di esercizio conseguiti e l'impatto delle relative gestioni sui bilanci degli enti proprietari;

la sesta sezione (Patto di stabilità) contiene parametri diretti a verificare l'effettivo rispetto degli obblighi e degli obiettivi fissati dal patto di stabilità interno per il 2013;

la settima sezione (Servizio sanitario regionale) è diretta ad evidenziare la presenza di eventuali criticità nel finanziamento del Servizio sanitario regionale e nella relativa gestione contabile.

La seconda parte del questionario ("quadri contabili") è suddivisa in tre sezioni, così articolate:

ottava sezione (dati contabili)

8.1 Entrate

8.2 Entrate tributarie

8.3 Spese

8.4 Risultato amministrazione

8.5 Equilibri

8.6 Contabilità speciali

8.7 Residui attivi e passivi

8.8 Contenimento spese

8.9 Conto del patrimonio

8.10 Indebitamento

8.11 Vincoli indebitamento

8.12 SSR indebitamento

8.13 Sanità

8.14 Sanità consolidato

nona sezione (Organismi partecipati)

9.1 Dati societari

9.2 Dati di bilancio

9.3 Crediti e debiti

9.4 Bilancio consolidato

9.5 Affidamenti

9.6 Spese dell'ente

decima sezione (Note) dedicata all'inserimento di importi rettificativi, con riferimento a ciascuna posta contabile, nonché di eventuali commenti e/o precisazioni.

5. Con specifico riferimento alla duplice funzione delle Linee guida, preordinate tanto ai giudizi di parificazione quanto alle relazioni sul rendiconto approvato dai Consigli regionali, è necessario che i "dati contabili" richiesti nel questionario siano "validati" con priorità rispetto alla parte "quesiti", ossia immediatamente dopo l'approvazione del rendiconto da parte della Giunta regionale (di norma entro il 30 aprile), per essere poi confermati/rettificati al momento dell'approvazione dal parte del Consiglio regionale.

Sotto il profilo operativo, si evidenzia che la relazione-questionario, che sarà resa disponibile on line nei tempi tecnici necessari, previa comunicazione da parte della Sezione delle autonomie, potrà mostrare talune differenze di carattere meramente formale rispetto alla versione pubblicata in Gazzetta Ufficiale, per esigenze legate allo sviluppo del software.

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 ConTe (Contabilità Territoriale).

Per gli utenti già registrati sul sistema SIQuEL non sarà necessario effettuare una nuova registrazione, ma potranno accedere direttamente al sistema ConTe.

Per gli utenti sprovvisti di credenziali di accesso sarà necessario eseguire prima la registrazione nel sistema GET - Gestione Enti Territoriali (all'interno dell'Area "Controllo e Referto"). Quindi, dopo avere effettuato la registrazione per il profilo di pertinenza (Presidente del collegio dei revisori - PCR; Collaboratore del collegio dei revisori - CCR; Responsabile Organismi Partecipati - ROP; Responsabile Ragioneria/Servizi Finanziari

della Regione - RSF) e ottenute, via e-mail, user-id e password, sarà possibile entrare sia su ConTe sia su SIQuEL.

In ordine alle modalità di gestione della relazione-questionario, il sistema ConTe é composto da due macro funzioni distinte: nella parte “Quesiti” é possibile inserire il Questionario in formato .xls debitamente compilato, mentre l’area “Quadri contabili” (organizzata in diverse sezioni), é dedicata all’inserimento dei dati richiesti.

Con la macro funzione “Quadri contabili” sarà consentito compilare o modificare ciascuna sezione anche in tempi diversi, salvando a più riprese i dati immessi al fine di memorizzarli provvisoriamente prima dell’invio finale (“Validazione”). Sarà disponibile anche una funzione di annullamento dell’invio effettuato (“Annulla Validazione”), per permettere l’integrazione/rettifica dei dati.

Inoltre, si richiama l’attenzione sulla necessità di inserire i dati degli Organismi Partecipati (sezione IX della parte “Quadri Contabili”) nell’ambito del sistema SIQuEL, ove é già operativa una specifica banca dati. Con le medesime modalità, dovranno essere forniti i dati di dettaglio relativi agli strumenti di finanza derivata (sezione VIII della parte Quadri Contabili, tabella 8.10.5).

All’interno del sistema ConTe saranno fornite le indicazioni necessarie per accedere alle predette banche dati, oltre ai riferimenti per ottenere supporto ed assistenza tecnica sull’utilizzo dei sistemi.