



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA E RELATIVI QUESTIONARI 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 2014.

La funzione di orientamento affidata, al fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ed il coordinamento della finanza pubblica, alla Corte dei conti dall'art. 1, commi 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006 (come modificati dall'art.148-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174) risulta ancor più rafforzata dall'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (legge europea bis).

Tale disposizione, infatti, al fine di assicurare la rispondenza dei dati di bilancio alla normativa contabile ed ai principi della sana gestione finanziaria, attribuisce rilevanza comunitaria all'anzidetta funzione di orientamento, esercitata dalla Sezione delle autonomie, tramite l'adozione delle Linee guida e l'individuazione di metodologie comuni alle quali devono attenersi gli organismi di controllo interno nonché gli organi di revisione contabile degli enti locali, potenziandone, al contempo, strumenti conoscitivi e possibilità di acquisizione dei dati.

Il controllo degli equilibri finanziari e della sana gestione delle risorse degli enti locali deve poter offrire un valido supporto al corretto funzionamento dell'intero sistema di finanza pubblica, anche attraverso i contributi di analisi e di conoscenza forniti dalle relazioni predisposte sulla base delle Linee guida.

Occorre in questa sede ribadire quanto già chiarito in occasione della delibera di programma dell'attività di controllo della Sezione delle autonomie per il 2015 (cfr. delibera n. 1/SEZAUT/2015/INPR) a proposito della necessità di coordinare opportunamente gli schemi di relazione al rendiconto 2014 con gli altri strumenti di controllo di cui dispongono le Sezioni regionali, al fine di rendere più efficace l'esercizio delle funzioni a loro istituzionalmente intestate. Queste ultime potranno attingere alle informazioni necessarie, al fine di realizzare i riscontri di regolarità contabile e finanziaria in modo omogeneo e funzionale alla realizzazione dei controlli di competenza sul ciclo di bilancio degli enti locali.

Le Linee guida, che la Sezione delle autonomie anche per il corrente anno è chiamata ad approvare per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza dei vincoli in materia di indebitamento, nonché della salvaguardia degli equilibri economico-finanziari degli enti, intervengono in un momento cruciale per la contabilità degli enti territoriali. A far data dal 1 gennaio 2015, infatti, è stato avviato gradualmente a regime il processo di riforma delle regole e dei sistemi contabili, introdotto dal d.lgs. n. 118/2011, successivamente modificato ed integrato dal d.lgs. n. 126/2014.

L'attuazione del processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali rappresenta un'importante occasione di verifica delle modalità di raccordo fra le attività di indirizzo e coordinamento affidate alla Sezione delle autonomie e la costante azione di vigilanza ed impulso al superamento delle difficoltà operative degli enti affidata alle Sezioni regionali di controllo. Queste ultime sono chiamate, com'è noto, a monitorare in modo sistematico la corretta attuazione della riforma, la cui integrale applicazione risulta di fondamentale importanza per il conseguimento delle finalità di trasparenza e veridicità dei conti pubblici.

In tale direzione si muove la delibera di indirizzo, da ultimo, adottata dalla Sezione delle autonomie (cfr. delibera n. 4/SEZAUT/INPR/2015) per fornire agli enti (Regioni ed Enti locali) uno strumento di orientamento in vista del corretto svolgimento degli adempimenti propedeutici alla realizzazione del bilancio armonizzato, con particolare riferimento alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, nonché alla determinazione del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità. Primi utili elementi informativi in merito alle anzidette attività saranno raccolti attraverso la delibera di Giunta di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ex art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. (da inviare completa dei prospetti allegati)

Il succedersi, nel corso dell'anno 2014, di provvedimenti normativi intervenuti sia con finalità di manovra finanziaria che di modifiche istituzionali, ha determinato un quadro di riferimento per gli operatori quanto mai complesso ed articolato. Di talché, le Linee guida, nell'intento di svolgere, oltre alla funzione istituzionale di supporto alla verifica degli equilibri di bilancio anche una funzione di ausilio alla lettura del quadro normativo di riferimento, sono state aggiornate alla luce delle disposizioni intervenute.

L'aggiornamento ha riguardato, fra l'altro, le disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), nel d.l. 6 marzo 2014, n. 16 e nel d.l. 24 giugno 2014, n. 66 in materia, in particolare, di equilibri di bilancio di parte corrente, di riduzioni della spesa corrente e specificatamente della spesa per il personale, nonché in materia di limiti all'indebitamento e di strumenti derivati.

Analogamente a quanto avvenuto negli ultimi anni, le presenti Linee guida risultano articolate in tre distinti questionari riguardanti rispettivamente: le province, i comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti ed i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti (alla data del 31 dicembre 2012). Ciascun questionario risulta, a sua volta, articolato in più Sezioni, che seguono una parte introduttiva contenente “domande preliminari”, finalizzate a scrutinare alcuni aspetti per così dire *sensibili* della gestione considerata.

Nell’ambito delle domande preliminari, come già accaduto lo scorso anno, è contenuto il rinvio alle appendici “A” e “B₁”. Tali appendici concernono rispettivamente quesiti in merito all’esercizio provvisorio 2014 e domande rivolte specificatamente agli enti in sperimentazione a far data dal 1° gennaio 2014, individuati dal DM 15 novembre 2013, per effetto dell’art. 9 del d.l. n. 102/2013, che ha prorogato l’entrata in vigore della riforma al 1 gennaio 2015, prolungando di un ulteriore esercizio la fase di sperimentazione.

Per quanto riguarda l’appendice “A” occorre rammentare che, anche per l’esercizio 2014, caratterizzato dal consueto differimento del termine per l’approvazione del bilancio di previsione, nonché da una generale condizione di precarietà degli assetti regolativi del sistema di finanziamento degli enti locali, ricollegabile, in particolare, alle molteplici innovazioni nei criteri del prelievo fiscale immobiliare, la Sezione, con delibera n. 18/SEZAUT/2014/INPR, ha stabilito di “sopraspedere” all’adozione dei questionari annessi alle Linee Guida EE. LL. al bilancio di previsione 2014 e di fare rinvio, per la raccolta dei dati previsionali, alla sede delle Linee guida relative al rendiconto 2014.

Proprio con riferimento alla gestione dell’esercizio provvisorio, nell’apposita appendice “A”, sono contenuti quesiti riguardanti alcuni specifici aspetti evidenziati nella citata delibera che ha fornito utili indicazioni per indirizzare gli enti, nonostante il protrarsi dell’esercizio provvisorio, ad una sana gestione finanziaria, basata sull’adozione di strumenti anche provvisori di programmazione finanziaria ed operativa, nonché improntata a criteri prudenziali, atti a salvaguardare la permanenza, in corso d’esercizio, degli equilibri di bilancio e delle condizioni per il rispetto del Patto di stabilità, nonché dei vincoli alla spesa corrente.

In particolare, i quesiti contenuti nell’appendice riguardano: la salvaguardia degli equilibri di bilancio, la coerenza della gestione con l’obiettivo programmatico del Patto di stabilità e con gli altri vincoli di finanza pubblica, l’osservanza dei limiti imposti alle voci di spesa corrente e le modalità con le quali sono state affrontate le situazioni debitorie fuori bilancio.

L’appendice “B₁”, dedicata, come precisato sopra, agli enti che hanno aderito alla sperimentazione dal 1° gennaio 2014, contiene quesiti diretti, in particolare, alla verifica dell’ottemperanza data agli adempimenti previsti per il terzo anno di sperimentazione dall’art. 36

(ora art. 78) del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e ricalcano il percorso istruttorio seguito lo scorso anno, scandagliando, in particolare, il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, l'individuazione del fondo pluriennale vincolato e la quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità nonché le modalità di regolarizzazione delle eventuali anticipazioni di tesoreria.

Per quanto riguarda, altresì, l'articolazione in Sezioni della struttura dei questionari, occorre evidenziare che essa segue una logica espositiva che, nonostante le modifiche ed integrazioni annualmente apportate, ricalca sostanzialmente gli ambiti della verifica affidata dai commi 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006 ai revisori degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto.

La prima Sezione è finalizzata ad analizzare i risultati della gestione sia di competenza che di cassa, nonché la gestione dei residui con riferimento all'ultimo triennio. Approfondimenti specifici sono dedicati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, alla verifica dei vincoli ed ai debiti fuori bilancio.

La seconda Sezione è riservata agli organismi partecipati e comprende una serie di quesiti volti ad asseverare l'avvenuto rispetto da parte degli enti locali degli obblighi che li legano ai predetti organismi previsti anche dalle disposizioni introdotte dalla legge di stabilità. Nell'ultima parte della Sezione è contenuto il rinvio all'Appendice "C" dedicata alle informazioni riguardanti l'anagrafe degli organismi partecipati ed i dati contabili, che devono essere inseriti tramite le apposite funzionalità nella banca dati per gli organismi partecipati.

A tale riguardo, deve evidenziarsi che la suddetta banca dati è attualmente in fase di revisione; pertanto, nelle more della piena operatività della nuova versione, le informazioni richieste saranno acquisite seguendo gli schemi presenti nell'attuale banca dati degli organismi partecipati del SIQuEL.

La terza Sezione ha lo scopo di verificare la sostenibilità dell'indebitamento da parte degli enti locali, nonché l'utilizzo degli strumenti di finanza derivata, alla luce delle ulteriori limitazioni poste dalla legge di stabilità 2014, che ha reso permanente il divieto di stipula di nuovi contratti nonché di operazioni di rinegoziazione dei contratti già in essere, introducendo quello di sottoscrizione di contratti di finanziamento che includano componenti derivate. Eccezioni al divieto sono rappresentate dalle estinzioni anticipate e dalle riassegnazioni nella forma di novazioni soggettive ed, in generale, da quelle operazioni che non incidono sulle condizioni di rischio in essere e che consentono di rendere coerenti i derivati con l'indebitamento sottostante.

La Sezione quarta è dedicata al Patto di stabilità interno e reca gli aggiornamenti della disciplina intervenuti nel corso dell'esercizio considerato e la Sezione quinta approfondisce la spesa per il personale nonché gli adempimenti connessi alla contrattazione decentrata.

Infine, la Sezione sesta si occupa delle verifiche in materia di conto economico e conto del patrimonio degli enti locali. A tale ultimo riguardo, giacché la struttura del conto economico e del conto del patrimonio degli enti locali in sperimentazione è differente rispetto agli schemi di cui al DPR n. 194/1996, questi ultimi potranno avvalersi degli schemi redatti sulla base del d.lgs. n. 118/2011, contenuti nella specifica Appendice “B2”, concernente, altresì, i quadri contabili integrati da specifiche voci che valorizzano le informazioni introdotte dalla riforma sull’armonizzazione contabile.

Infine, si fa presente che nella stesura dei questionari, si è tenuto debitamente conto dell’esigenza di semplificazione e chiarezza da più parti avvertita, nonché di esigenze di carattere tecnico ed in questa ottica si è cercato di contenere al massimo l’inserimento di nuove domande e di eliminare, per quanto possibile, le duplicazioni nelle richieste istruttorie, sopperendo con il ricorso alle banche dati ufficiali a disposizione della Corte. Pertanto, come di consueto, i dati già noti al sistema saranno automaticamente precompilati negli appositi quadri del questionario, in modo da evitare inutili duplicazioni.

Le Sezioni di controllo, aventi sede nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, ove ne ricorra l’esigenza, potranno apportare ai questionari adattamenti o integrazioni, che tengano conto delle peculiarità della disciplina vigente in materia di ordinamento degli enti locali, nonché di finanza e tributi locali.