

CORTE DEI CONTI
PROCURA REGIONALE

PRESSO

SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL MOLISE

Relatore
Procuratore Regionale
Cons. Giuseppe GRASSO

INAUGURAZIONE
ANNO GIUDIZIARIO
2005

CAMPOBASSO 01 FEBBRAIO 2005

PREMESSA

La presente relazione, nella ricerca di un filo conduttore cui improntare l'esposizione, ha tenuto conto dei grandi cambiamenti in atto nell'ordinamento contabile delle Autonomie, quali si vanno delineando a livello nazionale ed internazionale, rivisitandoli alla luce della esperienza concreta che viene in evidenza attraverso la quotidiana attività della Procura, su cui convergono segnalazioni di episodi gestionali che spesso, al di là del danno erariale inteso come fatto esclusivamente patrimoniale, evidenziano gravi disagi della società civile.

Si tratta spesso di vere e proprie denunce che, pur incentrandosi su sprechi inammissibili di pubbliche risorse, rimarcano uno stato di insoddisfazione dei soggetti destinatari dell'azione amministrativa, rivelando la grave sproporzione tra le risorse impiegate e la qualità e la quantità dei bisogni soddisfatti ed introducendo severe valutazioni dei comportamenti tenuti dalla pubblica amministrazione.

Questa situazione di grave disagio sociale si deve ora sommare come si è già accennato alla profonda innovazione che sta investendo la pubblica amministrazione, in particolare quella delle Autonomie.

Per limitarci all'aspetto più rilevante di detta innovazione, che si caratterizza per la invasione totale della sfera della P.A., va considerato il federalismo fiscale che è ben più di

un'ipotesi astratta, essendo divenuto realtà nel nostro ordinamento a seguito di diversi provvedimenti normativi culminati con la legge costituzionale n. 3/2001 (G.U. 24 ottobre 2002 n. 248), recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, promulgata dal Capo dello Stato, dopo che il 7 ottobre dello stesso anno i cittadini italiani hanno dato il loro assenso mediante referendum confermativo. In particolare l'art. 5 della legge ha provveduto a riscrivere l'art. 119 della Costituzione.

Si è in sostanza affermato, in tal modo un trend storico, che mira a riconoscere maggiormente le prerogative delle Amministrazioni locali. In particolare, per quanto riguarda i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali, con l'art. 119 si afferma che Regioni ed Enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Detti Enti stabiliscono ed applicano tributi propri e dispongono di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio. Nello stesso tempo, la legge dello Stato stabilisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Sul terreno delle innovazioni, inoltre, la prima constatazione attiene alla tendenziale unificazione dei principi giuridici cui sono chiamate a conformarsi tutte le pubbliche amministrazioni, espressamente individuate, mentre sotto l'aspetto gestionale le stesse amministrazioni si vanno configurando sempre più come aziende erogatrici di servizi, con la conseguente adozione di canoni di gestione che in passato erano ritenuti di esclusiva pertinenza della sfera imprenditoriale privata, quali quelli dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione dispiegata e dei relativi controlli.

A questa evoluzione si somma la trasformazione appunto dello Stato in senso federalistico, che ribalta la gestione centralistica della cosa pubblica a favore degli enti esponenziali delle collettività locali, con rivendicazione di nuove competenze a favore degli enti locali.

Queste rivendicazioni hanno trovato un primo avallo a livello della politica della Unione europea che si è andata ispirando ad un crescente "favor" verso le Autonomie, intese come soggetti istituzionali direttamente relazionate ai cittadini e, quindi, come tali idonei a percepirne le esigenze da elevare ad obiettivi programmatici dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi della sussidiarietà e del partenariato come via per la grande realizzazione della c.d. "Europa delle Regioni".

Va aggiunto, a quanto sinora rilevato, che il decentramento in atto se ha forti motivazioni politiche, ha anche un sostegno nella teoria economica.

Demandare, così, le competenze per la gestione di ciascun servizio pubblico al livello di governo che corrisponde all'area in cui lo stesso è fornito mira al sostanziale adeguamento della offerta alle esigenze dei cittadini che vivono nel territorio, con l'evidente risvolto di un più efficace controllo dei fatti gestionali e "l'avvio di forme di concorrenza tra i governi locali

a beneficio dei cittadini”.

A tutto ciò corrisponde per il governo centrale “una maggiore efficacia nello svolgimento delle funzioni di redistribuzione e di stabilizzazione macroeconomica”.

Le trasformazioni sopra riassunte, che ben si definiscono epocali, non possono prescindere dalla constatazione, cui contribuisce anche l’esperienza delle Procure e direi non solo di quelle della Corte dei Conti, della esistenza di persistenti inadeguatezze gestionali che trovano la loro massima espressione in un rilevante indebitamento per ovviare al quale si è dovuto fare ricorso a non poche contorsioni contabili allorché si è deciso di entrare fin dall’inizio nell’area dell’Euro.

Partendo da questo dato, si è così imposta la esigenza di riconsiderare l’ordinamento finanziario e contabile delle Autonomie, non diversamente da quello dello Stato, sia per agevolare le nuove forme di gestione e le immanenti tipologie di controlli, sia per tener conto degli obblighi che gravano sul Paese nella sua veste di partecipe della comunità europea.

Si tratta di obblighi rilevanti perché collegati alla attuazione dei vincoli derivanti dalla adesione alla Unione Monetaria con l’osservanza della metodologia stabilita dal Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC. '95).

Struttura questa ultima che impone alle Autonomie l’obbligo di evitare disavanzi eccessivi nonché di attenersi al Patto di stabilità e di crescita che va applicato non solo dallo Stato ma- attraverso il patto di stabilità interno- anche dalle Regioni e dagli enti locali chiamati ad adeguarsi alla Costituzione fiscale europea.

Da un tale scenario, ne è derivato l’introduzione e l’affiancamento alla tradizionale contabilità finanziaria detta anche formale o giuridica, che nel previgente sistema aveva una semplice funzione di limite autorizzato di gestione, di una nuova metodologia di contabilità detta economica.

Ne consegue che, come ulteriori cambiamenti incidenti sulla situazione tradizionale, si devono considerare rispettivamente le principali modifiche dell’ordinamento contabile e finanziario delle Autonomie locali nonché i vincoli loro imposti con il patto di stabilità interno.

Esaminati questi profondi mutamenti si deve verificare, attingendo ai dati dell’esperienza limitata ma non per questo meno significativa della attività di Procura, se i risultati dell’esperienza storica confortino un giudizio di sostanziale adeguatezza della amministrazione locale, regionale e degli enti locali, a corrispondere alle nuove linee evolutive della strategia di gestione delle amministrazioni locali quali sono presenti nella nostra Regione.

CAPITOLO I°

NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Per questo aspetto va preliminarmente rilevato che una trasformazione profonda si è realizzata nell'assetto dei pubblici poteri, in cui un ruolo assolutamente più rilevante viene riservato alle autonomie locali mentre arretra la pervasività dello Stato.

Con la riforma del titolo V della Costituzione, come si è già evidenziato, è stata garantita la copertura costituzionale al nuovo modello di decentramento autonomistico che prevede un ampliamento della sfera di attribuzioni degli Enti di autonomia territoriale, mentre, in ragione della bidirezionalità del cambiamento, risulta circoscritto entro limiti sempre più contenuti l'amministrazione statale.

Questa innovazione rinverdisce una tradizione radicata nella gestione degli Enti locali, da sempre titolari di un proprio sistema fiscale, che faceva capo ad uffici tributari che preesistevano alla riforma degli anni 70.

Tuttavia come è stato notato in dottrina, una svolta decisiva, nella materia della imposizione locale, si è avuta con l'introduzione dell'ICI che risale ai primi anni 90.

Questa imposizione ha avuto "un costante sviluppo nel tempo sino a raggiungere di recente una fase di maturità nella quale la crescita riesce appena a conservarne il valore in termini reali e non si intravedono nuovi sviluppi".

Come è stato evidenziato nella stessa sede, si è andata, anche, delineando, già da tempo antecedente il governo in carica, una innovazione che si era posta in una linea di discontinuità "con gli indirizzi che si erano sino ad allora affermati in materia di prelievo fiscale che lo configuravano di natura prevalentemente reale" fatto che rendeva meno

evidenti “i riflessi delle politiche fiscali locali in termini di sacrifici richiesti ai cittadini” rompendo ogni “collegamento tra i benefici ottenibili attraverso la tassazione e la responsabilità politica del soggetto che l’ha imposta”.

Muovendo da queste considerazioni di carattere generale ed attingendo quelle specifiche attinenti l’ordinamento contabile finanziario, si può dire che è nato così il nuovo ordinamento delle Autonomie locali di cui alla legge 8 giugno 1990 n. 142, cui ha fatto seguito il D. L.vo 25 febbraio 1995 n. 77 che ha dato vita all’ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali trasfuso sostanzialmente nella parte II del T.U. 18 agosto 2000 n. 267.

In detto ultimo testo sono ora fissati i principi contabili che si applicano alle attività di programmazione, di gestione, di rendicontazione, di investimento, di revisione economico-finanziaria nonché di risanamento finanziario di province, Comuni, Comunità montane, città metropolitane e unioni di comuni.

Da queste disposizioni ne è derivato un quadro complesso, a tenore del quale i bilanci devono essere corredati da una relazione previsionale e programmatica e da un bilancio pluriennale. Inoltre, detti bilanci devono essere redatti insieme ai loro allegati, in modo da consentire la interpretazione per programmi, servizi ed interventi, mentre i risultati di gestione devono essere rilevati mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto comprendente anche il conto del bilancio e il conto del patrimonio, cui va allegata una relazione della Giunta che esprime la valutazione dell’efficacia dell’azione condotta sulla base dei risultati conseguiti, in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti.

La relazione previsionale e programmatica, a carattere generale, si atteggia in tale sistema come il documento politico di raccordo tra il bilancio di previsione e i risultati che si intendono realizzare, questo strumento si affianca, in maniera obbligatoria solo per i comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti, al bilancio pluriennale di competenza che definisce il piano esecutivo di gestione, avente connotazioni economiche e che determina gli obiettivi da perseguire affidati, insieme alle risorse necessarie, ai responsabili dei servizi.

Per la parte consuntiva, è stato previsto un rendiconto che comprende il conto del bilancio che dimostra i risultati finali della gestione autorizzatoria contenuta nel bilancio annuale rispetto alle previsioni, il conto economico, che evidenzia i componenti positivi e negativi dell’attività dell’ente secondo i criteri di competenza economica, e il conto del patrimonio che rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell’esercizio.

A tutto questo si aggiunge una certa ulteriore libertà di scelta da parte degli enti sia per la compilazione del conto economico di dettaglio sia per servizi o centri di costo (art. 152 T.U.) sia per la predisposizione del rendiconto della gestione in rapporto al quale gli E.L. possono

adottare il sistema di contabilità economica che più ritengono idoneo per le proprie esigenze (art. 232 T.U.).

Libertà ampia che ha condotto proprio un esperto delle autonomie locali, con esperienza diretta di magistrato presso la Sezione Enti Locali della Corte dei Conti ad affermare che “la facoltà di disciplinare con regolamento gran parte della materia afferente al rendiconto e la conseguente possibilità di soluzioni differenziate costituiscono limiti di particolare rilievo al consolidamento dei dati della gestione dell’Ente e, quindi di riflesso, al consolidamento dei conti pubblici in generale”.

Tutto quanto si è sin qua delineato comporta che per l’adozione del nuovo ordinamento contabile finanziario si richiede un decisivo cambiamento della mentalità, e prima ancora della cultura, con la quale si devono produrre i beni e gestire i servizi pubblici.

In sintesi si tratta di dover garantire lo sviluppo e l’affermazione di una nuova percezione della pubblica amministrazione che deve tener conto di quelli che sono stati sinora gli standards culturali prevalenti, sia a livello nazionale che a livello regionale, con particolare attenzione, per quello, che riguarda il Molise.

Riservandoci di attingere nel prosieguo gli aspetti della esperienza locali, quali risultano consegnati agli archivi di questa Procura, su di un piano nazionale si deve condividere quanto affermato in occasione di un recente convegno di contabilità pubblica (Università di Teramo 2003).

In detta circostanza è stato affermato “che la scarsa trasparenza delle gestioni, il rifiuto di fornire informazioni adeguate e l’occultamento dei dati sono vizi antichi delle nostre pubbliche amministrazioni, sono i mezzi più importanti cui si è fatto sempre ricorso per nascondere deficienze ed inefficienze, quando non veri e propri comportamenti penalmente perseguibili”.

CAPITOLO II°

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO

Il processo di decentramento che si è appena delineato ha trovato un suo cardine nel parallelo tentativo di potenziare il controllo dello Stato sui saldi di Bilancio degli enti aventi autonomia e segnatamente degli Enti locali.

In tal senso è stato realizzato un sistema complesso che si rispecchia rispettivamente: nella riforma degli enti locali attuata con il D. lgs 502\92; con i vincoli di cassa ai prelievi di tesoreria del 1997; con il Patto di stabilità interno introdotto inizialmente con il collegato alla legge finanziaria per il 1999.

In particolare, questo patto interno rappresenta un tentativo di conciliare il decentramento in atto nello stato nazionale con le regole del Trattato europeo.

Dal 1999, tuttavia, si sono succeduti diversi aggiustamenti, in detto contesto l'intervento più significativo, per la evidenza che assume nella prospettiva della valutazione dei comportamenti dannosi, si concretizza nella previsione, per gli enti che non rispettano i vincoli, della riduzione dei trasferimenti in misura pari alla differenza tra risultati e obiettivi. Di contro, le risorse aggiuntive che da queste sanzioni sarebbero derivate, avrebbero dovute essere distribuite agli enti che avessero rispettato i limiti assegnati.

In materia di vincoli, va anche detto che a quello calcolato sul saldo di bilancio è stato affiancato, sin dal 2002, quello sul livello delle spese correnti, oltre una riduzione della discrezionalità dell'Ente locale che vede inibita la possibilità di incrementare le entrate per conseguire gli obiettivi.

Questo patto di stabilità interno, in realtà, rappresenta più che un vincolo realmente incisivo, per una finanza locale assediata da problematiche gestionali di non agevole soluzione, un tentativo di raccordo con il Patto di Stabilità e crescita dell'Unione Europea.

Al riguardo, è stato osservato come " la necessità di stabilire controlli è rafforzata dalla necessità di garantire il rispetto della normativa europea sui disavanzi pubblici, definita nel Trattato di Maastricht e nel Patto di Stabilità e Crescita".

Non è peregrino, infatti, ricordare che l'art 104 del Trattato europeo dispone che "gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi" mentre l'art. 2 del Protocollo sulla

procedura per i disavanzi eccessivi ed il Regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio del 22 novembre 1993, di applicazione dello stesso, spiegano il termine "pubblici" come relativo ad Amministrazioni pubbliche sia centrali che di stati federati, oltre che di Amministrazioni locali e di Enti di previdenza ed assistenza sociale "come definiti nel sistema europeo dei conti pubblici integrati (SEC. '95)".

Da ciò si inferisce che l'impegno a non incorrere in disavanzi eccessivi riguarda nel complesso le Amministrazioni pubbliche nel loro insieme e non solo il Governo centrale, anche se questo è tenuto a risponderne in sede europea secondo l'art. 3 dello stesso protocollo.

Detta disposizione, sul punto, dispone "al fine di garantire l'efficacia della procedura per i disavanzi eccessivi, i governi degli Stati membri sono responsabili dei disavanzi della pubblica amministrazione come definita all'art. 2, primo trattino del presente protocollo. Gli Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentono loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato in questo settore".

In realtà, per quanto si osserverà di seguito, si deve registrare una certa asimmetria nella distribuzione dei poteri tra i diversi livelli di governo, quale si ricava dalle scelte politiche sinora attuate, e l'attribuzione di responsabilità a livello europeo.

Ciò determina, nel nostro sistema, almeno come risulta ora configurato, un incentivo per i governi locali ad assumere comportamenti opportunistici spendendo in eccesso rispetto alle risorse effettivamente disponibili a livello locale, mentre si lascia al governo centrale il compito di compensare i conseguenti squilibri a livello di saldo complessivo.

In tal modo si pone una seria ipoteca sulla politica di bilancio, "impedendo, da un lato, il conseguimento di quei guadagni di efficienza che si attendono dal decentramento a livello nazionale, e, dall'altro, un corretto utilizzo dei margini di manovra disponibili per la conduzione di politiche di stabilizzazione nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita".

Comunque si accennava al fatto che la attuale strutturazione del Patto di Stabilità interno, nell'ottica degli impegni europei del nostro Stato, rappresenta un tentativo più che un efficace strumento di corresponsabilizzazione delle Autonomie.

In proposito, è stato così rilevato che "la definizione di saldo utilizzato per il Patto è molta diversa da quella adottata in sede europea; secondo quest'ultima il saldo è dato dalla differenza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese escluse le partite finanziarie".

Del pari, il saldo definito dal Patto interno e quello adottato a livello europeo differiscono per il criterio di contabilizzazione delle transazioni, in quanto nel Patto interno si fa riferimento al criterio della cassa mentre la disciplina europea, basata sul SEC. '95, adotta prevalentemente il criterio della competenza economica.

Le conclusioni cui sono pervenuti i critici è che "l'aver scelto come obiettivo per le

Amministrazioni locali un saldo diverso da quello adottato in sede europea non consente di valutare ex ante le implicazioni degli obiettivi assegnati ai governi decentrati per il rispetto delle regole europee; i due saldi possono anche registrare andamenti divergenti", sino a rimarcare che un tal problema si è aggravato per effetto delle modifiche apportate al Patto dopo la sua introduzione.

Un ulteriore elemento di perplessità deriva, poi, dalla decisione presa con il DM del 1° agosto 2000 di escludere già da quell'anno le spese sanitarie dal computo del saldo di riferimento.

A denotare il particolare carattere del Patto di Stabilità Interno si deve osservare che sin dalla LF 2000, approvata con provvedimento n. 488, del 23/12/1999, il suo monitoraggio veniva affidato all'allora Ministero del Tesoro, vale a dire ad un Ministero avente competenze economiche che nulla hanno a che fare con la tradizione degli affari gestionali degli Enti locali.

Questa soluzione, evidentemente, trovava la sua giustificazione nell'obiettivo di realizzare i risparmi necessari per restare entro i parametri di Maastricht, prevedendo, in sintonia con detto patto, il contenimento dei disavanzi, escludendo dalle relative modalità di calcolo le entrate derivanti da trasferimenti, da dismissioni immobiliari o da proventi straordinari.

Tra le manovre correttive risultavano, inoltre, elencate: la riduzione della spesa per il personale dipendente; la limitazione dei contratti di consulenza; la soppressione degli organi collegiali inutili; gli accordi di sponsorizzazione; la liberalizzazione dei servizi pubblici; lo sviluppo di iniziative per il ricorso all'acquisto di beni e servizi ed alla formula del contratto di risultato in ossequio all'imprescindibile principio di economicità ed efficienza che è ormai il "leit motiv" di ogni progetto gestionale riguardante la P.A.

Mentre ulteriori manovre si sono andate aggiungendo, tutte dirette a contenere la spesa pubblica, la esperienza concreta dimostra, al di là delle specificità che concernono il Molise e di cui si dirà nella parte dedicata ai principali fenomeni venuti all'evidenza della Procura, che la strada si appalesa impervia per lo stesso governo che pure ha disegnato la manovra.

Infatti, per restare alla riduzione della spesa per il personale dipendente, il Governo, appena introdotto questo obiettivo approvava, quasi contemporaneamente, il primo contratto collettivo della dirigenza, sottoscritto tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali il 1 dicembre 1999.

Alla stregua di detto contratto si prevedevano numerosi incentivi che comprendevano l'indennità di mensa, di trasferta, cui si univano ben tre componenti retributive e specificamente: quella tabellare; quella di posizione; e quella di risultato che è stata definita una sorta di premio "a mano libera".

Del pari, detto contratto prevedeva che il dirigente, non apicale, potesse proporre la

risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, incassando una indennità economica aggiuntiva che andava dalle due alle ventiquattro mensilità, comprensive della indennità di posizione in godimento.

Del pari il Patto di stabilità interno, mira a ridurre il disavanzo di amministrazione, mentre annuncia una riduzione degli impegni statali nell'ambito della spesa destinata al budget della finanza derivata.

Un altro profilo di criticità che si accompagna al rispetto di detto Patto concerne il ritardo e la incompletezza delle informazioni disponibili, al riguardo un sottosegretario al Tesoro del Governo in carica nel giugno 2000 annotava come "informazioni aggiornate sull'andamento delle entrate e delle spese non sono facili da assemblare" mentre evidenziava che "alcune Regioni compilano correttamente i prospetti richiesti dal Ministero del Tesoro o della Sanità; alcune non mandano informazioni per incuria, altre per scelta politica, "sino a concludere che per i prospetti necessari per valutare il grado di osservanza delle indicazioni contenute nel Patto "come dalla trasmissione televisiva: chi li ha visti?. Non più della metà delle Regioni a statuto ordinario ha inviato occasionalmente qualche prospetto. Pochissime li hanno inviati tutti, completi e verificate nelle somme aritmetiche".

CAPITOLO III°

L'ACCORDO STATO-REGIONI IN MATERIA SANITARIA

Come si è già anticipato, con il DM del 1° agosto 2000 è stato deciso di escludere già da quell'anno le spese sanitarie dal computo del saldo di riferimento per le Autonomie.

Non si tratta di cosa di poco conto se si considera che la spesa sanitaria rappresenta nella media circa i 2\3 della spesa regionale.

L'art. 40 della Legge n. 448\2001, per il quale è stata prevista una vigenza per tutto il triennio 2002\2004, prevede l'applicazione di sanzioni per il mancato rispetto degli impegni di cui all'accordo intervenuto in data 8 agosto 2001 fra Governo e Regioni in materia sanitaria.

Questo ultimo accordo rivedeva il contenuto dell'accordo 3 agosto 2000, definendo regole compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica e con il Patto di Stabilità e Crescita, sottoscritto in sede europea.

Il suddetto accordo 2001 disciplina l'incremento del concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria a condizione che le Regioni: 1) abbiano adottato misure di anticipazione di verifica degli andamenti della spesa 2001; 2) abbiano aderito alle convenzioni in materia di acquisti; 3) abbiano adempiuto agli obblighi informativi sul monitoraggio; 4) abbiano sottoscritto l'impegno a mantenere l'erogazione delle prestazioni compresi nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e si impegnino a mantenere la stabilità della gestione; 5) abbiano fatto fronte alla quantificazione dei maggiori oneri a loro carico.

Va detto che l'accordo pone le basi per una definizione dei criteri di attribuzione della responsabilità di eventuali debordi rispetto agli stanziamenti.

Nella sostanza si può affermare che detto accordo partiva da tre considerazioni preliminari che concernono rispettivamente: il persistente divario tra costi previsti e spesa effettiva; persistente incertezza riguardante l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza; necessità di definire un quadro stabile di evoluzione delle risorse pubbliche destinate al SSN compatibile con gli impegni del Patto di Stabilità e crescita.

Tuttavia, esso nella sostanza incrementava, con 138 miliardi di lire, il concorso dello Stato al finanziamento del SSN per il 2001 che diviene così il nuovo anno zero nel rapporto tra Stato e Regioni per la predeterminazione dell'entità complessiva del finanziamento a carico dello Stato.

Si prevedeva, inoltre, che nel caso di emersione del disavanzo rispetto al nuovo tetto, le Regioni sono tenute ad assumere a proprio carico la copertura delle eccedenze, secondo le modalità indicate nella legge finanziaria per il 2001.

Su questa base, alla stregua dell'accordo 2001, veniva stabilito che, compatibilmente con le condizioni di finanza pubblica e con il miglioramento quantitativo e qualitativo del servizio, il rapporto tra finanziamento del SSN (comprese le entrate proprie) e PIL si sarebbe dovuto attestare, entro un arco di tempo ragionevole ad un valore del 6%.

Va evidenziato subito che, come rilevato dalla Sezione del Controllo della Corte dei Conti per il Molise, relativamente all'esercizio 2003, la regione Molise ha fatto registrare "per il secondo esercizio di seguito, il mancato rispetto dei vincoli imposti dal patto di Stabilità interno e ciò non può che evidenziare la necessità di un controllo e di una rinnovata

attenzione per l'espansione in atto della spesa corrente, in particolare nel settore Sanità.

Da una rilevazione del Ministero della Salute, risulta, altresì che alla data del 18 novembre 2003 e per quanto concerne l'accesso all'integrazione del finanziamento, la Regione Molise non ha rispettato interamente gli impegni previsti come condizione dell'accesso e che riguardano: obblighi informativi, adesione alla convenzione per l'acquisto di beni e servizi; recepimento LEA; rispetto del Patto di Stabilità interno; quantificazione del disavanzo e indicazione delle misure di copertura.

In particolare, secondo la rilevazione ministeriale per il 2003 è risultato che la Regione Molise: non ha adottato un criterio di copertura congruo nell'entità, idoneo o adeguatamente motivato; non ha rispettato il patto di stabilità; non ha comunicato nulla in merito alla adesione alle convenzioni CONSIP.

CAPITOLO IV°

IL CONTENIMENTO DELLA SPESA SANITARIA ALLA LUCE DEI CASI IN ESSERE PRESSO LA

PROCURA

Tra le previsioni dell'accordo dell'8 agosto 2001 vi è l'esigenza, per le Regioni che intendano accedere all'integrazione del finanziamento della spesa sanitaria, a carico del FSN, di provvedere a disporre, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. c D.L. 18 settembre 2001 n. 347, convertito con modificazioni dalla Legge del 16/11/2001 n. 405, la decadenza automatica dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere, nonché delle aziende ospedaliere autonome (art. 52, 4 c., lett. d 27/12/2002 n. 289).

Al riguardo, dopo aver rilevato su di un piano generale che solo per l'esercizio 2001 il

disavanzo accertato è risultato pari a 79 miliardi di lire, appare significativo evidenziare, per i loro contenuti negativi, almeno la situazione delle due ASL del Centro Molise, la cui gestione appare la più significativa anche se per criticità è in piena sintonia con quella del Basso Molise.

Dall'analisi delle due situazioni emblematiche di una condizione di gestione problematica varrà la pena considerare quanto si ricava dai procedimenti attivati presso questa Procura.

Si evidenziano così per l'ASL del Centro Molise due casi che attengono, con forte impatto sulla gestione complessiva del settore e sull'etica che ne è al fondamento, rispettivamente alle risultanze di Bilancio ed al finanziamento di strutture convenzionate.

Tra le previsioni dell'accordo dell'8 agosto 2001 vi è l'esigenza, come si è anticipato per le Regioni che intendano accedere all'integrazione del finanziamento della spesa sanitaria, a carico del FSN, di provvedere a disporre, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. c D.L. 18 settembre 2001 n. 347, convertito con modificazioni dalla Legge 16/11/2001 n. 405, la decadenza automatica dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere, nonché delle aziende ospedaliere autonome (art. 52, 4 c., lett. d 27/12/2002 n. 289).

Al riguardo, dopo aver rilevato su di un piano generale che solo per l'esercizio 2001 il disavanzo accertato è risultato pari a 79 miliardi di lire, appare significativo evidenziare, per i loro contenuti negativi, le situazioni delle due ASL del Centro Molise e del Basso Molise.

Dall'analisi delle due situazioni emblematiche di una condizione di gestione problematica varrà la pena considerare quanto si ricava dai procedimenti attivati.

Si evidenziano così per l'ASL del Centro Molise due casi che attengono, con forte impatto sulla gestione complessiva del settore e sull'etica che ne è al fondamento, rispettivamente alle risultanze di Bilancio ed al finanziamento di strutture convenzionate.

Per quanto attiene alle risultanze di Bilancio si deve constatare che è pervenuta agli atti di questa Procura una segnalazione circa la impostazione dei Bilanci dal 2000 al 2003.

Al riguardo, in una consulenza acquisita si sottolinea in astratto, come premessa alle valutazioni critiche, che le variazioni di Bilancio oltre ad essere dettate da ragioni obiettive ed imprescindibili possono essere frutto di "atteggiamenti gestionali finalizzati che rappresentano segnali di estrema importanza in quanto la loro stessa considerazione suggerisce in genere l'idea precisa delle intenzioni di chi dirige l'azienda".

Da questa premessa, che si avrà modo di riprendere ampliandola in rapporto a specifiche esperienze di alcuni Enti locali, si è pervenuti ad evidenziare un andamento gestionale della ASL "centro Molise" che pone in evidenza un andamento particolare.

Risultano così i seguenti dati:

Esercizio 2000 perdita di Euro 3.209.395,87;

Esercizio 2001 perdita di Euro 16.868.517,71;
Esercizio 2002 utile di Euro 3.912.626,52;
Esercizio 2003 perdita di Euro 64.342.076,73.

Dalla lettura degli atti relativi a detto periodo si ricava che con delibera n. 354 del 25 luglio 2002 la ASL sulla scorta della previsione di assegnazione regionale, quale QFSR, della somma di Euro 148.559.000,00 aveva incrementato i costi di Euro 13.306.000,00. A giustificazione di questa variazione venivano prese una serie di note regionali che "rappresentano giustificazione di una incrementata previsione di finanziamento regionale".

Come annota la consulenza di cui si discute "si tratta di una soluzione che contrasta con l'atteggiamento prudente che ogni amministratore dovrebbe adottare con l'obiettivo di monitorare ed articolare i costi, contenendoli alla luce delle risorse disponibili, piuttosto che dare per scontato che i costi debbano essere ristorati dal finanziamento".

Nel caso di specie invece "la logica delle cose appare completamente invertita: anziché programmare la gestione alla luce delle risorse fondatamente ottenibili, sono stati rilevati crediti in contropartite di risorse il cui ottenimento non ha alcun motivo di realizzarsi se non quello di ritenerlo spettante perché le risorse sono state già impegnate".

L'agire unilaterale della ASL nella impostazione del bilancio 2002 ha condotto ad un utile di esercizio di Euro 3.912.626,52 che non è altro che la conferma in sede consuntiva dell'assurda previsione di assegnazione iscritta nel BEP.

Si dà il caso, invece, che per effetto dell'assegnazione regionale definitiva, di cui all'atto regionale 940\03, si muta la rappresentazione contabile a consuntivo per il 2002 così che si passa da un utile di Euro 3.912.626,52 ad una perdita di Euro 6.121.999,96.

Ma a questa notazione si accompagnano altri due rilievi che tengono conto della iscrizione in Bilancio di somme per compensazione attiva ed ancora di una partita attiva, connessa a presunti crediti verso la Regione che non trova riscontro negli accertamenti.

Nella disamina dei due fenomeni, si intende prendere le mosse dal fenomeno dei crediti verso la Regione, considerato che le presunte compensazioni attive trovano un loro riscontro nella specificità di un caso che è esso stesso oggetto di istruttoria separata.

In relazione ai crediti verso la Regione le presunte compensazioni si iscrivono nel più generale fenomeno dei finanziamenti sovrastimati che sembrano aver interessato più di un esercizio, in quanto da una analisi puntuale è risultato la presenza in contabilità di una partita di circa 12 milioni di Euro, iscritta nel 2001 per attività ospedaliera, psichiatrica e specialistica ambulatoriale che non trova motivo di esistere.

Peraltro, nonostante una tale iscrizione tra il 2000 ed il 2001 si verifica un incremento di deficit per 13,500 milioni di Euro che sono collegabili ad un incremento di costi per circa 29 milioni di Euro ed alla insussistenza di passivo per Euro 5.717.376,61. Dato quest'ultimo che

si riconnette alla cancellazione di precedenti debiti iscritti in bilancio, al momento del passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale.

L'altro fenomeno di "inquinamento" contabile si riconnette, con prosieguo in un caso specifico, alla iscrizione tra i ricavi 2002 di Euro 9.840.559,89 per presunti crediti connessi a prestazioni in favore di soggetti di altre Regioni. In realtà, un tale importo, nel rilevare il fenomeno della mobilità infraregionale, avrebbe dovuto scontare a fianco dei ricavi un ammontare pari ai costi sostenuti.

"La iscrizione dei soli ricavi per compensazione attiva senza evidenza dei relativi costi e senza rilevazione dei costi per compensazione passiva comporta una alterazione del risultato di esercizio quale conseguenza di un – fittizio - incremento dei ricavi che registrano anche quelli che, in contrapposizione ai costi per la compensazione passiva determinano un saldo che è già contenuto nell'assegnazione regionale".

La consulenza aziendale che, per i limiti di incarico, si è fermato alla verifica delle allocazioni in bilancio, senza entrare nella analisi di merito dei costi che hanno trovato nella rappresentazione fittizia la loro autorizzazione, merita un successivo livello di analisi.

Incamminandosi su questa strada, accertato che "nella rappresentazione di bilancio ha certamente contribuito all'aggravarsi della situazione economica e finanziaria della ASL, la cui reale configurazione è rimasta latente", si deve prendere in considerazione un caso specifico che, sia pure in parte minima ma non trascurabile, ha contribuito alla introduzione di costi non giustificati da coprirsi con una compiacente rilevazione di crediti inesistenti.

E' risultato così che l'esposizione debitoria dell'Azienda sino al 31/12/2003 non ha trovato alcuna soluzione idonea a ripianare i disavanzi generati anche da improvvisi provvedimenti autorizzatori di spesa posti in essere talora dalla Direzione Aziendale dell'epoca. Tra questi emergono con evidenza i nuovi provvedimenti per l'attività di chirurgia oculistica, con provvedimenti di Giunta Regionale nn° 233/02, 689/03 e 302/2004. Con l'effetto che tali provvedimenti hanno generato uno squilibrio anche per l'anno 2004 che è stato dirimpente con un impatto di incerta soluzione.

Nella sostanza l'Azienda che in precedenza, per il suddetto centro già provvisoriamente accreditato per attività tradizionali, registrava una spesa per circa 14.000,00 euro, di colpo si è trovata onerata di richieste formali di pagamento, da parte dello stesso centro per circa 8.000.000,00 di euro per l'anno 2003 e circa 4.000.000,00 di euro per l'anno 2002, di cui 2.200.000,00 euro già corrisposti. Tali richieste, se portate a tale esecuzione, non troverebbero nessun ristoro da parte delle altre Regioni, a beneficio delle quali le prestazioni sono state erogate, nel presupposto che, a tutt'oggi, non esiste nessun accordo reciprocità tra le Regioni che consente loro il riconoscimento di tali spese.

Si tratta del caso di una struttura privata convenzionata, per la quale si sono venute ad

evidenziare gravi elementi della turbativa dell'equilibrio finanziario del settore complessivo.

La vicenda prende spunto da una delibera regionale che provvedeva ad ampliare, con effetto sulla spesa sanitaria, il "nomenclatore tariffario del 22/07/1996 "ancora in vigore con la espressa previsione che detto nomenclatore dovesse "provvisoriamente ritenersi integrato in tal senso".

La stessa delibera 233/2002 disponeva, tuttavia, con riferimento alla struttura privata operante nel settore specialistico dell'oftalmia che "l'accreditamento in via provvisoria è concesso per il tempo necessario alla verifica del volume delle attività svolte e della qualità dei suoi risultati e che la qualità di soggetto accreditato non costituisce di per sé vincolo per le aziende sanitarie a corrispondere la remunerazione per le prestazioni rese al di fuori dell'eventuale, apposito accordo con la ASL, nel quale ambito è ubicata la struttura interessata, che definisca quantità, tipologie e qualità di prestazioni da erogare in funzione dell'offerta rispetto al fabbisogno".

Con la nota 2022/2002 la ASL interessata, a firma del direttore generale, autorizzava il centro in questione ad effettuare le nuove attività "in via provvisoria per il tempo necessario alla verifica del volume dell'attività svolta e della qualità dei suoi risultati", omettendo di determinare il budget e rinviando nel prosieguo la stipula dell'apposito accordo non intervenuto pur previsto nella delibera della G.R. di cui si è fatto cenno.

Quale che fosse l'orientamento del vertice aziendale pubblico, la struttura specialistica privata facendo leva su detti provvedimenti, provvedeva dal giugno 2002, con cadenza mensile, ad addebitare alla Azienda le prestazioni eseguite.

Da queste comunicazioni inviate, risultava che detto centro privato aveva effettuato, nel corso del 2002, prestazioni specialistiche a favore di pazienti di ASL extraregionali, rendicontando un ammontare solo per detti pazienti di Euro 3.761.373,30 nel corso del 2002. Il tutto, mentre, nel complesso, come si ricava dalla nota del 14/07/2003 del responsabile interno della ASL n. 3 "il centro in narrativa ha eseguito nel periodo giugno\dicembre 2002 un volume di attività conteggiata analiticamente per un totale di Euro 4.518.794,16".

Per effetto di detta rendicontazione, la competente ASL, con nota 6/12/2002 inviata anche al soggetto privato, informava il competente assessorato regionale chiedendo istruzioni in ordine alla attività rendicontata alla data 31/12/2002, mentre evidenziava che sarebbero state compensate solo le prestazioni rese nel limite del budget di £. 27.000.000 che era il limite riconosciuto al centro secondo il vecchio accreditamento provvisorio mai aggiornato.

La stessa nota 6/12/2002, peraltro, per le prestazioni da addebitarsi ad altre Regione, pari

nel 2002 ad Euro 2.418.138,6, annotava come le stesse "potranno essere compensate solo a seguito di autorizzazione regionale al pagamento, previo accredito delle somme necessarie, trattandosi di prestazioni non ricomprese nel tariffario nazionale approvato con Decreto del 22/07/1996".

La Regione Molise, interessata dalla nota aziendale di cui sopra, nel richiamare il Testo Unico disciplinante la materia, con propria nota del 14/01/2003 prot. 471 evidenziava alcuni punti meritevoli di attenzione sino a sottolineare che l'effettivo riconoscimento degli addebiti sarebbe dovuto avvenire, per le prestazioni extraregionali, solo alla conclusione della fase di contestazione da parte delle altre Regioni, entro un anno dalla comunicazione dell'addebito alle stesse.

Per gli assistiti regionali, la stessa nota, evidenziava che, mentre non era prevista nessuna autorizzazione regionale, era nelle prerogative dei D.G. delle ASL provvedere ad appositi accordi contrattuali, da rendere coerenti con le reali necessità e i livelli di spesa sostenibili, così come risultava chiarito anche dalla direttiva Regionale di cui alla delibera della G.R. n. 1189 del 29/07/2002.

Mentre la burocrazia regionale marciava a passo di parata, il Centro privato sfornava prestazioni e fatture che andavano ad ingrossare, nella totale indifferenza di chi avrebbe dovuto provvedere, una esposizione debitoria che già di suo aveva oltrepassato la soglia critica.

Nella perdurante inerzia di ogni iniziativa da parte del vertice della ASL, il suddetto Centro privato inviava alla ASL l'atto di diffida del 29/02/2003, con il quale, pena il ricorso all'AGO, chiedeva il pagamento delle prestazioni eseguite nel solo 2002, per un valore di Euro 4.343.134,44.

Seguiva un accordo transattivo stipulato, in data 3 marzo 2003 alla stregua del quale, adducendo la mancata effettuazione da parte dell'Unità competente delle "procedure di riscontro" delle prestazioni effettuate, si riteneva di dover procedere "al riconoscimento e conseguente pagamento delle prestazioni rese in favore degli assistiti extra-regionali", in tal modo prevedendo di liquidare, in virtù della provvidenziale transazione, un acconto, "con successivo conguaglio da effettuarsi al termine delle operazioni di riscontro delle notule esibite", per una percentuale dell'80% "del valore delle prestazioni rese a favore degli assistiti residenti in ASL extra regionali" per l'ammontare di Euro 3.761.373,30.

Dal suo canto, mentre l'attività del Centro privato continuava a viaggiare a ritmi elevati sino a maturare un ulteriore credito per il solo 2003 di diversi miliardi, una apposita "Commissione di Controllo dei Centri Privati Accreditati" costituitasi presso la ASL teneva una serie di riunioni dedicate all'esame del caso ne corso del 2003.

Detta Commissione, dal canto suo, formulava al termine della analisi della questione relativa

al suddetto Centro, riflessioni fortemente critiche, recepite nei verbali delle relative riunioni accertando ad esempio che la tariffa di Euro 1032,91 prevista "per l'estrazione della cataratta, PRK, PTK e LASK avrebbe dovuto essere comprensiva, a differenza di quanto aveva operato il centro privato che aveva anatomizzato i diversi interventi, distinguendo intervento chirurgico, esami pre-operatori e post-operatori, nonché tutti gli eventuali controlli che successivamente si rendessero necessari.

La stessa Commissione, innanzitutto, annotava per bocca del primario di oculistica della ASL, così come risulta dal verbale della seduta del 16 gennaio 2003, che le prestazioni per le quali il centro privato è stato accreditato (o quantomeno la maggior parte di esse) potrebbero essere svolte nel proprio reparto del locale presidio pubblico ospedaliero pienamente organizzato a soddisfare almeno l'esigenza dei cittadini residenti nell'ambito territoriale della ASL evitando così l'acquisto di prestazioni dai privati a vantaggio del risparmio della spesa sanitaria".

Da una nota del 14/07/2003 della struttura interna alla Asl si apprende che "il centro in narrativa ha eseguito nel periodo giugno\dicembre 2002 un volume di attività conteggiata analiticamente per un totale di Euro 4.518.794,16 e per i mesi da gennaio a maggio 2003, ha rendicontato in modo analitico prestazioni per un totale di Euro 3.185.451".

Per l'aspetto di incidenza sulle pubbliche finanze di un metodo remunerativo non razionale, la suddetta nota evidenziava, altresì, che sia per le prestazioni di tipo ospedaliero che per quelle ambulatoriali "la tariffa è onnicomprensiva per singolo DRG corrispondente alla patologia trattata" così come per le prestazioni di assistenza ambulatoriale che "dovrebbe essere molto più bassa", sino ad evidenziare che per il 2003 la somma pretesa dalla menzionata struttura ha raggiunto Euro 7.233.074,20. La stessa nota, quindi, sollecitava accertamenti "nella considerazione che l'Azienda potrebbe trovarsi esposta ad una controversia di rilevante valore da cui potrebbe scaturire danno erariale per effetto della mancata applicazione del principio della economicità previsto dall'art. 3 del citato D. Lgs 229\99".

CAPITOLO V°

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO E LA SITUAZIONE GESTIONALE DELLE AUTONOMIE

LOCALI

Si è data la precedenza, nel capitolo appena concluso, operando con una analisi appena sommaria, alle considerazioni che la casistica sottopone all'attenzione.

Una tale precedenza si ricollega alla pregnanza della spesa sanitaria che ha nel complesso della gestione regionale una sua assoluta rilevanza e mostra segni di rigidità resistente anche agli stessi propositi dell'esecutivo regionale che sinora ha tentato, con scarso successo, di porre mano ad una riorganizzazione del settore che conduca essenzialmente alla riduzione delle AASSL con evidenti vantaggi indotti dalla riduzione della spesa e dal conseguimento di importanti incrementi di produttività.

Il tentativo non ha potuto contare sulla collaborazione di tutti i soggetti coinvolti, impegnati nella difesa del particolare, dimentichi del contesto critico in cui questo particolare si iscrive e soprattutto inconsapevoli del fatto che difendere l'indifendibile conduce alla perdita dell'essenziale, che per chi l'avesse dimenticato, accecato dalla difesa degli interessi corporativi, è la salute dei cittadini.

Ma anche se si è ritenuto di dare precedenza alla valutazione della casistica che attiene alla spesa sanitaria, il diverso panorama della gestione delle Autonomie locali non appare meno devastato.

Infatti, per cogliere la rilevanza di casi più eclatanti, che lungi dall'essere isolati si segnalano come rivelatori di un clima generale di disagio, sarà sufficiente ripercorrere, sia pure con la approssimazione che la circostanza suggerisce, i casi venuti in evidenza nel corso della attività svolta dalla Procura, interpretati in rapporto agli orientamenti di riforma.

Una riforma che, lo si ripete, mira ad accrescere l'autonomia fiscale delle Regioni e degli Enti locali.

In questo scenario deve essere operato un difficile bilanciamento tra quote di entrate fiscali, livello del fabbisogno e quantificazione degli oneri derivanti dalle funzioni assegnate sulla base di parametri obiettivi; bilanciamento che deve avere la finalità di assicurare nel territorio i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

E stato così affermato che "la definizione delle funzioni e delle responsabilità dei vari livelli di governo è in piena evoluzione nel nostro Paese" con l'effetto "che questa incertezza istituzionale ha sicuramente inciso in maniera negativa sulla coerenza interna e sulla forza cogente del Patto Interno".

Peraltro, l'assoggettamento a regole trasparenti non rappresenta una "deminutio" della autonomia, che deve accompagnarsi alla responsabilità, dal momento che i benefici del decentramento sono massimi laddove i cittadini sono in grado di controllare l'operato degli amministratori locali.

Le cause che generalmente conducono ad una situazione di sofferenza dei conti degli Enti locali, determinando una possibile situazione di dissesto si riducono sostanzialmente a tre: la dilatazione della spesa ordinaria conseguente all'incremento del costo del personale dipendente; il disavanzo di amministrazione collegato a vari fattori di spesa, tra cui principalmente i residui passivi; la piaga dei debiti fuori Bilancio; la dilatazione dei costi di gestione in favore del personale dipendente, che concerne prevalentemente i Comuni meridionali si collega all'incremento di spesa per pagamenti di retribuzioni cui non corrisponde, almeno di regola, un auspicato innalzamento del livello di produttività; la lievitazione delle spese per il personale si collega di solito a diversi fattori, alcuni esterni all'Ente come l'intervento del Ministero dell'Interno (Commissione Centrale della Finanza locale) che agli inizi degli anni 80 ebbe ad approvare nuove piante organiche indiscriminatamente oltre i miglioramenti retributivi discendenti dai contratti collettivi di lavoro.

Sul piano interno degli enti invece, la dilatazione della spesa è risultata connessa: a) all'assunzione di personale di bassa qualifica per chiamata diretta, spesso in violazione dei limiti contemplati nelle piante organiche; b) spese per lavoro straordinario e missioni nonché per gratifiche di fine anno; c) incarichi stagionali; d) incarichi a professionisti esterni che, a parte la loro rilevanza ed opportunità, rappresentano, come si avrà modo di illustrare nell'analisi dei casi pratici, un vero accumulo di braccia nascosta sotto la cenere dei bilanci formali. Inoltre, troppo spesso questi incarichi concernono l'esercizio di funzioni istituzionali che dovrebbero essere affidati all'apparato amministrativo interno.

In verità il legislatore che agisce in "vitro", senza tener conto delle implicazioni personali e sociali che già in alcuni comuni si cumulano agli effetti della stagnazione economica, è intervenuto con l'art. 21 del DL 18 gennaio 1993 n. 8 convertito nella legge 19 marzo 1993 n. 68 integrato dall'art. 25 della legge 144\89.

Secondo questo coacervo di norme, a parte la rideterminazione della pianta organica, nell'ambito delle manovre di risanamento, è prevista la formazione

di una graduatoria del personale in esubero ai fini della eventuale ricollocazione presso altre amministrazioni; così come l'art. 97 del D. L.vo n. 77\95 impone ai comuni in situazione di predissesto ovvero di dissesto, la rideterminazione della pianta organica.

Altra causa di criticità è la formazione dei residui passivi che sono costituiti da somme impegnate e non pagate entro il termine annuale dell'esercizio finanziario (art. 34 D. L.vo 77\95).

Va ricordato che ai sensi dell'art. 20 del DPR 421\79 l'impegno può essere validamente assunto nei limiti dello stanziamento di bilancio e può derivare dalla legge, da un contratto da una sentenza o da altro legittimo provvedimento di gestione.

In realtà, le rappresentazioni di Bilancio non sempre rispecchiano in maniera veritiera lo stato di indebitamento, quale emerge dalla contabilità dei residui passivi, con l'effetto che, a seguito dell'avvicendamento politico nella direzione degli enti locali, gli effetti negativi delle precedenti gestioni spesso sono rifiutati, accantonati e nascosti: secondo la regola non scritta a tenore della quale "ciascuno seppellisca i suoi morti".

Come si è già anticipato la riforma delle Autonomie trova i suoi punti qualificanti da un lato in una imposizione decentrata e, dall'altro, sulla gestione di un bilancio da mantenersi in equilibrio.

In realtà, prendendo spunto da un caso venuto all'evidenza e che, di seguito, si illustrerà appare chiaro che si tratta di teorizzazioni che si scontrano con una realtà complessa che comporta un evidente adeguamento culturale che dalle norme deve scendere ai livelli operativi degli enti locali.

Per restare al caso che si è scelto tra i tanti, con la sicurezza che si tratta non già di una eccezione ma di una situazione piuttosto diffusa, è stato rilevato in primo luogo che l'istituzione dell'ICI nel 1993 ha di fatto colto impreparati i soggetti pubblici chiamati ad attuarla, mentre successivamente gli stessi soggetti non hanno posto in essere nessuna iniziativa volta a individuare gli opportuni e necessari strumenti di base idonei ad instaurare un rapporto di correttezza formale e sostanziale con i cittadini contribuenti, per la realizzazione degli scopi voluti dal legislatore e per una corretta appostazione nei Bilanci.

E' accaduto così che si è intrapreso spesso un processo di aggiornamento degli archivi comunali delle aree edificabili con contestazioni ufficiali di irregolarità, mentre si ometteva di intraprendere iniziative concrete per rinvenire gli opportuni elementi primari da prendere a base per la riscossione dell'imposta.

In particolare, per la determinazione dei valori venali delle aree edificabili, necessaria alla quantificazione dell'ICI dovuta dai contribuenti, si è troppo spesso operato sulla base di stime aleatorie, non fondate su elementi attendibili.

Inoltre molte unità immobiliari non sono state rilevate in quanto non risultanti dagli archivi informatici del Ministero delle Finanze, dal catasto e da altri documenti.

Ciò ha comportato per i Comuni di dovere disporre in essere gli accertamenti e le misurazioni di dette unità, in modo da poter censire in dettaglio tutto il territorio comunale per rilevare tutte le anomalie.

In questo quadro già di per sé problematico, si deve rilevare una situazione catastale che di fatto diverge sostanzialmente dalla realtà immobiliare: gli immobili venduti e ceduti, anche da diversi anni sono ancora intestati ai

vecchi proprietari; le richieste di accatastamento, di variazione di destinazione, di classe, di categorie di rendita presentate dai contribuenti non hanno trovato tempestiva registrazione mentre l'anagrafica dei titolari risulta sovente incompleta se non inesistente.

Nel caso venuto all'attenzione di questa Procura e che si segnala come paradigmatico, si è così operato su dati non verificati sino ad emettere, come si segnala nella denuncia di un cittadino, "provvedimenti nulli ed inutili, frutto della fantasia di coloro che li hanno stampati, e dei tantissimi provvedimenti notificati a persone defunte da anni e non ai loro eredi; costi superflui per atti nulli" emessi senza neppure consultare gli elenchi dell'ufficio anagrafe dello stesso Comune.

In sintesi appare che non sempre sono stati posti in essere interventi di natura amministrativa ovvero di indirizzo politico, utili per procedere alla costruzione di un imponibile concreto e sicuro su cui fondare le entrate tributarie per ICI e quindi creare un presupposto certo per le normali appostazioni di bilancio.

In parallelo con una tale situazione si è sviluppato spesso un contenzioso complesso che lungi dall'apportare risorse agli enti ne hanno sottratto per nuove spese che ne dilatano l'indebitamento.

Per restare al caso all'esame, che non è certo unico, si è verificato così che su 3000\4000 accertamenti si sono avuti circa 1.400 casi di autotutela, con l'aggiunta di un contenzioso che riguarda dai 1.400 ai 1.500 cittadini.

Mentre sul piano sociale si delineano effetti antitetici a quelli voluti con la riforma delle autonomie, introducendo elementi di contrasto tra i cittadini ed i loro enti esponenziali, effetti ancora peggiori si hanno sul piano delle esposizioni di Bilancio.

Infatti, nel caso all'esame prendendo a base di analisi la serie dei bilanci dal 1995 al 2002 si trae la convinzione che l'ente, oggetto di denuncia a questa Procura da parte dei cittadini, ha spesso programmato riscossioni di importo elevato e difforme dal reale per tutti gli anni, rimanendo inerti le tecniche per trasformare tali elementi in dati reali e limitandosi a riscuotere gli importi soliti, di gran lunga inferiori a quelli ipotizzati in bilancio.

Accade così che nel corso degli anni crescono valori degli accertamenti di competenza dell'anno, mentre si dilatano in egual misura i valori relativi ai residui attivi, in quanto si mantiene costante il valore della riscossione globale.

Il conto economico, per parte sua, registra una mancata riscossione per importi notevoli, legata come è da un vincolo di necessità alle previsioni che continuano a riproporsi irrazionalmente ed illegittimamente elevate.

La situazione di insicurezza trova una rispondenza precisa nei bilanci di esercizio che si prestano a notevoli scostamenti senza riscontri puntuali.

Per dare la misura del fenomeno basterà osservare, con riferimento al caso emblematico ma non certo isolato preso in considerazione nella presente relazione ed a quanto si ricava dai seguenti prospetti:

ANNI	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Stanziamanti definitivi di bilancio per competenza	L. 1.230.000.000	L. 1.175.000.000	L. 1.450.000.000	L. 1.900.000.000	L. 2.150.000.000	L. 2.586.672.000	L. 2.550.000.000
Accertamenti di competenza dell'anno	L. 1.161.222.232	L. 1.228.173.362	L. 1.250.000.000	L. 1.600.000.000	L. 1.559.792.963	L. 2.586.672.000	L. 1.530.924.590
Differenza in conto esercizio + profitto – perdita (da competenza)	-L. 68.777.768	L. 53.173.362	-L. 200.000.000	-L. 300.000.000	-L. 590.207.037	L. 0	-L. 1.019.075.410
Differenza in conto esercizio (da residui)	-L. 892.072.045	L. 445.000	L. 6.058.459	-L. 155.002.327	-L. 418.078.756	-L. 105.184.000	-L. 28.521.300
Residui	L. 575.027.880	L. 628.101.910	L. 689.238.235	L. 1.021.245.630	L. 903.686.450	L. 2.082.347.112	L. 1.459.916.879

Si nota una variabilità notevole degli stanziamenti definitivi di bilancio per competenza. Nell'anno 1995 lo stanziamento è circa la metà dello stanziamento previsto per l'anno 2001 (vedremo in seguito che esso si ridurrà notevolmente per l'anno 2002). La ragione di tale variabilità trova fondamento anche nella suddetta mancanza di elementi di riferimento affidabili su cui incentrare sia la pretesa tributaria che la valutazione di bilancio.

E' sicuramente difficile ipotizzare una crescita della base imponibile ICI, così come di fatto avviene nei bilanci dei vari anni, in termini di emersione di nuovo imponibile derivante da accertamento di evasione, o da incremento delle aree edificabili per nuovi interventi normativi, o per crescita dei fabbricati soggetti ad imposta.

Anche per gli accertamenti di competenza dell'anno esiste una diversificazione notevole fra l'anno 1995 preso a base e l'anno 2001.

Si evidenzia un picco notevole nell'anno 2000 (Euro 1.335.905) che non sembra trovare una giustificazione apparente e tale importo, irrazionalmente elevato, viene eliminato parzialmente nel conto economico dell'anno 2001 con una variazione negativa di L. 1.019.075.410 (euro 526.308,53). Forse anche perché nel 2001 esistono le condizioni tecniche (riaccertamento dei residui attivi e passivi) per eliminare dal bilancio una parte dei residui attivi rilevati ma rivelatisi inesistenti senza incidere sul risultato finale.

Se poi si analizza l'anno 2002 emerge ancora un dato ulteriormente stridente:

ANNI	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Stanziamenti definitivi di bilancio per competenza	€ 606.837	€ 748.863	€ 981.268	€ 1.110.382	€ 1.335.905	€ 1.316.965	€ 820.000
Accertamenti di competenza dell'anno	€ 634.299	€ 645.571	€ 826.331	€ 805.566	€ 1.335.905	€ 790.657	€ 820.000
Differenza in conto esercizio (da competenza a conto economico d'esercizio)	€ 27.462	-€ 103.291	-€ 154.937	-€ 304.816	€ 0	-€ 526.309	€ 0
Differenza in conto esercizio da residui	€ 230	€ 3.129	-€ 80.052	-€ 215.920	- € 54.323	-€ 14.730	-€ 306.780
Residui	€ 324.388	€ 355.962	€ 527.429	€ 466.715	€ 1.075.443	€ 753.984	€ 546.400

Si ritiene in realtà per tale anno e per quanto riguarda gli stanziamenti definitivi di bilancio per competenza, a valori inferiori a quelli stanziati per l'anno 1998 e molto vicini a quelli dell'anno 1997. Gli accertamenti di competenza risultano uguali agli stanziamenti definitivi di bilancio per competenza. Il conto economico di esercizio risente in maniera marcata (euro 344.549).

Passando su un terreno più solido, dei flussi finanziari relativi alle riscossioni si presenta una situazione sostanzialmente stabile negli anni, con la sola eccezione dell'anno 2001 e del 2002, anni nei quali le riscossioni sono state "forzate" con l'emissione di moltissime notifiche di accertamenti da parte del Comune. L'analisi, infatti, evidenzia i seguenti dati:

Riscossioni effettuate annualmente sia da competenze che da residui in euro

ANNI	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Riscossioni effettive per ICI da competenza (cassa)	302.744	309.911	289.609	298.902	338.851	329.689	590.793	699.268
Riscossioni effettive per ICI da residui (cassa)	316.755	297.207	327.516	275.910	311.510	343.165	506.592	102.654
Totale	619.500	609.114	619.123	576.810	652.359	674.854	1.099.386	803.924

CAPITOLO VII°

LA CASISTICA IN TEMA DI RESIDUI PASSIVI E DI DEBITI FUORI BILANCIO

Gli elementi di forte criticità nella gestione degli enti locali si riducono, come si è anticipato, sostanzialmente a tre: la dilatazione della spesa ordinaria conseguente all'incremento del costo del personale; il disavanzo di amministrazione collegato a vari fattori di spesa, tra cui principalmente i residui passivi; la piaga dei debiti fuori bilancio.

La problematica del personale, nella sua logica deviante, ha diversi padri tra cui non ultimi una certa Giurisprudenza tollerante e una situazione socio-economica che spesso trova nell'occupazione alle dipendenze degli Enti locali una via di uscita, anche se irresponsabile per i riflessi che nel tempo si riverbereranno a danno della collettività.

Hanno una particolare connotazione negativa, priva, invece, di una qualsiasi pur precaria giustificazione, la situazione dei residui passivi e dei debiti fuori bilancio, in primo luogo per la semplice ragione che determinano, nel tempo, lo stato di insolvenza dell'ente locale ed il suo dissesto finanziario.

I residui passivi sono costituiti da somme impegnate e non pagate entro il termine annuale dell'esercizio finanziario, tenendo presente che nella contabilità degli enti locali non sono ammessi i c.d. residui di stanziamento ma solo i residui passivi propri.

A monte dei residui passivi vi deve essere una spesa regolarmente autorizzata, deliberata ed approvata nei modi e nelle forme di rito, pubblicata e resa esecutiva a norma di legge.

Peraltro, gli impegni di spesa non possono essere assunti senza l'attestazione della relativa copertura finanziaria rilasciata dal competente servizio ragioneria. In mancanza di detta attestazione l'atto, sia collegiale che monocratico, è nullo di diritto, ai sensi dell'art. 55, V° comma, della legge 8 giugno 1990 n. 142; si viene, quindi, a configurare come un accantonamento di somme destinate ad una determinata spesa.

Questa plastica rappresentazione non trova, tuttavia, riscontro nella casistica all'esame della Procura.

Accade così, sempre con funzione paradigmatica di un modo di gestione non certo isolato, che in un caso si legge dalla relazione inviata da un revisore dei conti che, alla data del consuntivo 2004, oltre uno sbilancio dovuto alla previsione di un avanzo di amministrazione, iscritto nel bilancio di previsione dell'esercizio e risultato non esistente a consuntivo, si riscontra un deficit di Euro 1.383.934,64, su un movimento totale rispettivamente di Entrate pari a Euro 3.999.286,52 e di spese per Euro 3.999.296,53.

Un tale deficit, che per molti aspetti si riconnette ad esborsi non previsti o non contabilizzati, per la bella cifra di Euro 260.454,09 si collega a prestazioni riconosciute dall'organo deliberante, nella sua composizione consiliare, ma non pagate.

Ciò che colpisce è che una tale emergenza, per un importo quasi pari al 40% del movimento complessivo dell'Ente si appalesi dopo l'approvazione del consuntivo e per effetto di una tardiva comunicazione dell'ufficio competente.

L'emblematicità del caso, che testimonia l'esistenza di fenomeni di irregolare gestione sommersa, per quanto concerne i residui passivi viene ad esplosione a livello di ente locale, al momento del passaggio dalla vecchia amministrazione alla nuova succedutasi per voto popolare.

E' così stato denunciato che sussistono casi di impegni di spesa presi simbolicamente, particolarmente per spese di assistenza legale, cui corrisponde alla fine della prestazione un importo anche trenta volte maggiore, con evidenti riflessi di grave squilibrio sul Bilancio del Comune che deve registrare una ricorrenza anomala di tale procedura con una incidenza finanziaria devastante al momento della liquidazione del dovuto.

Per i debiti fuori bilancio, si deve evidenziare che si tratta di debiti non contabilizzati e non previsti, in tutto o in parte, nel bilancio di previsione cui, sotto l'aspetto temporale si riferiscono e, quindi, non riportati e non menzionati nel corrispondente conto consuntivo.

Questo tipo di debiti sono assunti in violazione del principio di universalità del bilancio, che impone di iscrivere nel documento programmatico annuale tutte le entrate e le spese dell'esercizio; del pari, questo tipo di debito, si pone in violazione del principio di integrità che impone l'obbligo della previsione integrale delle entrate e delle spese oltre che dei principi della veridicità e di attendibilità che inibisce sopravvalutazioni o sottovalutazioni delle entrate e delle spese, sia per evitare pareggi fittizi, sia per impedire la formazione di passività sommerse e non contabilizzate.

I debiti fuori bilancio riconoscibili, secondo l'ordinamento vigente, sono solo quelli derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

In questo contesto si deve precisare che già dalla legge 77\95, si era sancito che le spese ordinate irregolarmente, senza impegno ovvero senza convenzione che ne fissasse l'ammontare, non dovevano ritenersi gravanti sull'ente locale, mentre il rapporto obbligatorio intercorre tra l'amministratore, funzionario o dipendente, che ha consentito la

fornitura stessa ed il terzo fornitore.

Questa enunciazione di principio, che teneva conto della imprescindibile esigenza di mantenere la finanza locale sotto un controllo formale e sostanziale, è andata deteriorandosi nel tempo sino a pervenire alla attuale disciplina che consente di derogare alla responsabilità di coloro che hanno dato luogo alla spesa al di fuori delle procedure previste dalla legge e dal regolamento dell'Ente.

Capita così che si arrivi ad orchestrare forme di riconoscimento di debiti che concernono non già lavori, ma presunti noli di macchine in cui l'accertamento e la dimostrazione dell'utilità e dell'arricchimento sono consegnati alla "buona fede" di chi intende riconoscere quei debiti, fuori da ogni oggettivo riscontro che non sia quello che è consegnato a documenti sibillini, laddove si parli di riscontri in base a sopralluoghi effettuati "laddove è stato possibile".

Il tutto senza considerare che la formazione della massa debitoria da riconoscere, accertare e dimostrare risale addirittura a cinque anni prima del riconoscimento del debito e magari concerne con sintomatica monotonia uno stesso soggetto.

Per dare un dato orientativo, si deve riferire che allo stato i debiti fuori bilancio segnalati alla Procura dal 2002, segnalazioni che sono di regola avanzate da nuovi amministratori e quindi in occasioni che non possono ritenersi totalizzanti, concernono all'attuale circa sessanta enti, per un ammontare che allo stato per un solo caso arriva a circa otto miliardi di vecchie lire.

C O N C L U S I O N I

Nell'avviarsi a trarre le conclusioni di quanto sinora esposto, si deve tener conto della stretta correlazione che intercorre tra i fenomeni di spesa della Pubblica Amministrazione e lo sviluppo socio-economico della collettività nel suo complesso e non solo dell'area interessata dalla spesa.

Saranno sufficienti, per rendersene conto, due considerazioni una attinente la incidenza sulla inflazione in generale e l'altra relativa alla stabilità economica e di sviluppo del territorio interessato.

Per il primo aspetto, si deve evidenziare che nell'irrinunciabile obiettivo di porre rimedio al fenomeno dell'esplosione e della continua dilatazione della Spesa pubblica, che rappresenta il più importante fattore inflazionistico, il legislatore ha costantemente introdotto per gli E.L. svariate disposizioni che comminano responsabilità per le ipotesi in cui non sia stato osservato il canonico procedimento di erogazione delle spese.

Questa scelta viene ciclicamente smentita da concilianti aperture a riconoscimenti legati ad accertamenti e dimostrazioni di "utilità ed

arricchimenti" altamente problematici a distanza di anni.

Un tale modo di procedere, ha il limite, al di là di compiacenze e complicità, del "dissesto", per cui l'asimmetria che pure ancora sussiste tra obblighi di equilibrio dello Stato a livello internazionale e obblighi di equilibrio della finanza locale, troverà un sicuro punto di arresto per effetto dell'arido linguaggio dei fatti che riveleranno, con la dissennatezza di certe scelte, la improrogabilità di nuove esigue forme di gestione maggiormente rispettose di un corretto uso delle pubbliche risorse.

Per il secondo aspetto, volendo tralasciare la patologia di ben più rilevante spessore di cui si è data una esemplificazione parziale nella parte che precede, basterà considerare quanto è stato accertato a livello comunitario, con riguardo ai soli effetti diretti indotti dai ritardi dei pagamenti dovuti ai fornitori dalla Pubblica Amministrazione.

Secondo stime della Commissione UE, ogni anno circa il 25% dei fallimenti e la perdita di 450 mila posti di lavoro sono da addebitare a queste situazioni di ritardati pagamenti, il che significa che, in una Regione Molise in cui rispetto alla economia globale quella derivata dalle commesse pubbliche ha un peso superiore alla media, la loro incidenza percentuale è parallelamente superiore alla media europea tarata su economie maggiormente affrancate dall'intervento pubblico.

Resta comunque accertato che gli effetti diretti dei tardivi pagamenti sono la scarsa liquidità, il rischio paralisi nel caso in cui l'azienda dipenda da un solo cliente o da un solo prodotto, fino al fallimento nei casi estremi.

A porre un freno alle conseguenze per il creditore è intervenuto il D. L.vo 231\02 che recepisce la direttiva europea 2000\35 imponendo termini rigidi per i pagamenti. La normativa stabilisce che, qualora la scadenza non sia fissata dal contratto, gli interessi decorrano dopo trenta giorni dal ricevimento della fattura. Scaduto il termine, l'interesse scatterà automaticamente e sarà calcolato al tasso della Banca Centrale Europea, maggiorato di 7 punti. Il risultato è un interesse vicino al 10% che dovrebbe scoraggiare il debitore.

In Italia, la dilazione media è di circa 70 giorni e i ritardi medi di 15 giorni; i pagamenti avvengono in media 90 giorni dopo la consegna, rispetto ad una media europea di 68 giorni.

L'input come si è anticipato, è stato dato dalla direttiva comunitaria 2000\35\Ce, varata con il preciso intento di arginare il fenomeno dei ritardi

nei pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali. La direttiva è applicabile alle obbligazioni nascenti da transazioni commerciali tra imprese e tra imprese e P.A., tra liberi professionisti e clienti.

Nel dettaglio la direttiva prevedeva:

a- corresponsione di interessi di mora automatici dopo la scadenza della fattura. Non sarà più necessaria, pertanto, la costituzione in mora al fine di far maturare gli interessi che devono risarcire il creditore per il ritardato pagamento;

b- fissazione di un saggio degli interessi di mora, a carico del debitore, pari al tasso di interesse del principale strumento di rifinanziamento della Banca centrale europea (tasso di riferimento maggiorato di 7 punti percentuali, salvo diversamente disposto dal contratto);

c- introduzione di un termine massimo di 90 gg entro il quale deve permettersi al creditore che ne faccia richiesta di ottenere un titolo esecutivo per il recupero coattivo del proprio credito;

d- previsione di un termine massimo di 30 gg per il pagamento della fattura, qualora la scadenza non sia convenzionalmente pattuita nel contratto;

e- la introduzione di una riserva del diritto di proprietà in favore del venditore sui beni oggetto del contratto, finché gli stessi non siano stati pagati totalmente.

L'approvazione del D. L.vo n.231 del 9/10/2002 ha recepito i principi della direttiva richiamata, introducendo profonde innovazioni nel settore commerciale ed in materia di tutela dei creditori, con particolare riguardo alla lotta al ritardo nei pagamenti nelle transazioni tra imprenditori e tra professionisti e tra questi e la P.A.

Prima del D. L.vo 231\2002 gli interessi di mora maturavano dalla data di costituzione in mora del debitore ai sensi degli artt. 1219 e 1224 del c.c., o dalla data in cui si verificava il mancato pagamento o da altro evento previsto dalla clausola contrattuale che determinava la situazione moratoria. La nuova normativa si applica a tutti contratti conclusi dopo l'8 agosto 2002, che prevedano la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo e sancisce che in difetto di puntualità nei pagamenti e in mancanza di diversi accordi scritti, si applichi automaticamente un interesse di mora (fino a sette punti superiori a quelli praticati dalla BCE) da corrispondere ai creditori. Se il termine per il pagamento non è stato

stabilito dalle parti nel contratto, il termine legale di scadenza è fissato in 30 gg dal ricevimento della fattura o da una richiesta di pagamento di contenuto equivalente. Gli interessi moratori decorrono automaticamente, senza necessità di costituire in mora il debitore, dal giorno successivo alla scadenza del pagamento.

Per i contratti aventi ad oggetto la cessione di prodotti alimentari deteriorabili, il pagamento del corrispettivo deve essere effettuato entro 60 gg dalla consegna o dal ritiro del prodotto e gli interessi decorrono dal giorno successivo alla scadenza del termine. Per consentire l'efficacia della norma sanzionatoria del ritardo dei pagamenti, è stato stabilito che diversi accordi, anche successivi, potranno pertanto venir dichiarati nulli nel caso questi siano ingiustificati o risultino gravemente iniqui nei sensi indicati dall'art. 7 del detto decreto.

Peraltro, dalla nuova normativa sono state introdotte revisioni degli articoli del codice di procedura civile nella parte relativa ai decreti ingiuntivi.

Nel dettaglio, è stato così stabilito, oltre all'obbligo per il giudice di emettere il decreto ingiuntivo entro 30 gg (art. 641) anche la possibilità di ottenere un decreto ingiuntivo nei confronti dei soggetti residenti all'estero, nonché la possibilità per i giudici di concedere, in caso di opposizione, la provvisoria esecuzione per quelle somme, del decreto ingiuntivo, opposto non contestate con la suddetta opposizione, salvo il caso in cui questa non sia proposta anche per vizi procedurali (art. 648).

L'operatore economico può scegliere di rinunciare all'automatismo legale, ritornando di fatto, al regime anteriore ed inserendo, per questo scopo, nelle condizioni generali di vendita una clausola in base alla quale gli interessi di mora, nella misura di cui al D. L.vo 231, decorrono dalla intimazione del pagamento; così si ottiene il risultato di ricondurre il fenomeno alle decisioni proprie dei comportamenti da tenere con i clienti.

Al fine di accentuare gli effetti del menzionato decreto, nella finanziaria 2005 all'art. 38 quinquies, all'interno del così detto emendamento fiscale, vengono stabilite nuove modalità di regolamentazione del debito di fornitura delle amministrazioni statali.

Tra le competenze del Ministero dell'Economia e finanze viene istituito un "Fondo per i pagamenti dei debiti di fornitura"; ad esso vengono riassegnate le dotazioni in conto residui, previamente versate in entrate, relativi a debiti scaduti ed esigibili alla data del 31 dicembre 2004, derivanti dalla fornitura

di beni e servizi alle amministrazioni dello Stato, ceduti alla Cassa DDPP spa dai fornitori sulla base di idonei titoli giuridici.

La Cassa dispone i pagamenti a valere su un apposito Fondo istituito, con una dotazione di 2 milioni di Euro, presso la gestione separata della stessa Cassa, le cui risorse costituiscono patrimonio destinato.

La Cassa è altresì autorizzata ad effettuare operazioni di cessione dei crediti acquisiti, senza l'autorizzazione del soggetto debitore principale.

Il Ministero dell'Economia può provvedere al pagamento alla Cassa delle somme erogate, in un periodo massimo di 15 anni, a carico del fondo di propria competenza, nonché, a decorrere dal 2006, alla corresponsione degli oneri di gestione.

Di tratta di una razionalizzazione su cui riflettere visto quello che accade nella gestione finanziaria degli enti locali dove una dilatazione abnorme degli oneri viene ad incidere pesantemente sul debito principale che si carica oltre che di rilevanti interessi, di rivalutazione e di pesanti spese legali, con l'effetto che si vanno ad intasare gli organi di giustizia che già di proprio vivono una profonda crisi, su cui si vanno delineando, come in una sorta di circolarità cumulativa, ulteriori oneri finanziari connessi alla equa riparazione per i ritardi nel dare giustizia.

In effetti, nel caso che viene in evidenza con riferimento al settore statale, il Ministero dell'economia si accollerà l'onere di recuperare le somme dovute dalla P.A. per la fornitura di prodotti e servizi. Contemporaneamente, la Cassa DDPP emetterà nei confronti dei fornitori titoli di pagamento in cambio della cessione dei crediti maturati. Si tratta di una cartolarizzazione dei crediti maturati dai fornitori nei confronti della P.A.. In particolare la Cassa DDPP disporrà di anticipazioni di spesa nei confronti dei fornitori in cambio di cessione dei crediti.

A sua volta il Ministero dell'Economia provvederà ad accelerare il pagamento dei debiti di fornitura delle amministrazioni statali.

In questo fondo confluiranno le somme già versate per i debiti scaduti ed esigibili più quelle ancora da assegnare.

Il Ministero restituirà entro 15 anni le somme erogate dalla Cassa per riscattare i crediti; il rimborso comprenderà le spese di gestione e gli interessi maturati dalla Cassa.

Per finanziare la cessione dei crediti da parte dei fornitori, la Cassa attingerà all'apposito fondo, di nuova istituzione e collocato in gestione separata;

mentre alla stessa cassa sarà riconosciuta una commissione annua e per le spese di gestione del fondo, pari allo 0,5% sul capitale erogato.

Per l'operatività di detta riforma, è previsto che il Ministero dell'Economia dovrà emanare un decreto contenente le istruzioni per l'applicazione delle cessioni dei crediti.

Volendo trarre un insegnamento da quanto si è sin qua esposto si ricava che si è in presenza di una autentica rivoluzione culturale che investe nel suo complesso la amministrazione pubblica, con la configurazione di un ruolo del tutto rilevante delle autonomie locali, cui si accompagna una dilatazione delle responsabilità che non consentirà neppure agli amministratori più navigati di opporre il cinismo dell'immobilismo ad ogni costo; sarà la lievitazione delle esposizioni debitorie a travolgere ogni compiacenza.

Infatti, il dilatarsi del debito pubblico sarà avvertito dalle comunità amministrative in occasione della riduzione dei servizi e dell'elevazione della percussione fiscale che disvelerà le responsabilità di chi ha ritenuto di poter perseguire all'infinito la politica della cicala.

Tutto questo, peraltro, si avvertirà segnatamente nelle aree meridionali, in cui la ricerca del posto di lavoro è già di per sé problematica, mentre gli effetti negativi di una politica clientelare si moltiplicano drammaticamente per effetto di una miscela composta di costi alti e di un elevato livello di inefficienze, in cui le conoscenze professionali di molti dipendenti pubblici devono scontrare, con i propri, anche problemi scaturenti da una legislazione e da una società in continua evoluzione.

Pertanto, al di là della legittimità degli inquadramenti di molti dipendenti degli enti locali, si pone una esigenza imprescindibile di assistere la qualificazione, tenendo presente che la loro formazione, oltre a risentire delle personali vocazioni che spesso inducono alla indolenza adagiata sulla routine, è spesso condizionata dall'impegno quotidiano dei mille problemi pratici, che hanno la precedenza in una scala di valori che non arriva a scontare la scarsa conoscenza delle innovazioni.

Tutto questo, in una sorta di nemesi, finisce per accollare, nell'immediato futuro, al livello politico ed a quello amministrativo delle autonomie locali sempre nuove responsabilità di cui si ha appena la percezione.

Infatti, se è vero che i fenomeni evolutivi nella nostra amministrazione hanno una loro vischiosità, è anche vero che la globalizzazione dell'economia e la stessa società, in ragione degli effetti negativi indotti sul tessuto

socioeconomico da una Amministrazione inefficiente, renderanno ineludibile la sanzione di dette inefficienze, con personale esposizione degli stessi soggetti che la generano ed a volte sinanco la subiscono.

In un tale contesto, l'unica soluzione razionale che consente di alleviare almeno in parte i problemi che si delineano, sia a danno della collettività che dei singoli addetti alla pubblica amministrazione, può essere quella di una Scuola della Pubblica Amministrazione operante a livello regionale.

Si tratta di realizzare uno strumento flessibile, gestito dalla Regione, magari con l'apporto della Università e delle Istituzioni maggiormente qualificate in materia di finanza pubblica, che interagisca con le strutture locali attraverso gli strumenti informatici in grado di consentire, con modi e tempi personalizzati, l'aggiornamento culturale in presenza dei ciclici alluvioni normativi che sommergono gli addetti ed esponendo le più significative acquisizioni della mutevole giurisprudenza, illustrata con riferimento ad una casistica concreta, il cui spettro di variazione, in fin dei conti, appare piuttosto ridotto.

Attività della Procura Regionale

1. – Istruttorie pendenti al 31 dicembre 2003		3403
2. – Istruttorie aperte nel corso del 2004		
2.1. – Stato	125	
2.2. – Enti Locali (Regione, Provincia, Comuni,	170	
2.5. – Aziende U.S.L. e ospedaliere	11	
Totale		306
3. – Archiviazioni		
3.1. – in fase preliminare	9	
3.2. – a seguito istruttoria	89	
3.3. – riunite		
Totale		98
4. - Atti di citazione		
4.1. – Stato		2
4.1.1. - a carico di dipendenti:		
4.1.1.1. – civili		
4.1.1.2. – militari	2	
4.2. – Enti locali		26
4.2.1. - a carico di numero di amministratori	25	
4.3. – Aziende U.S.L. e ospedaliere		
4.3.1. - a carico di amministratori		
4.3.2. - a carico di dipendenti		
Totale		28
5. – Danni		
5.1. - al patrimonio		
5.1.1. – per perdita di beni (deterioramento o furto)	2	
5.1.2. – per mancata riscossione di canoni, fitti, etc.		
5.2. – alla finanza	22	
5.2.1. – in materia di appalti e forniture	3	
5.2.2. – in materia di accertamento di imposte e		
5.3. - in materia di personale	1	
5.3.1. – promozione o inquadramenti		
5.3.2. – trattamenti accessori		
5.3.3. – missioni		
Totale		28

6. – Istruttorie pendenti al 31 dicembre 2004 (1 + 2		3583
7. - Atti aggiunti		
7.1. - a seguito di ordinanza istruttoria	2	
7.2. - ad iniziativa del P.M.		
Totale		2
8. – Appelli		
8.1. – parti convenute		
8.2. – pubblico ministero		
Totale		
9. – Denunce (provenienti da):		
9.1. – Stato	81	
9.2. – Ente Pubblico	7	
9.3. – Corte dei Conti	10	
9.4. – Stampa	0	
9.5. – Sindaci e Revisori dei conti	0	
9.6. – Magistrati Corte presso Enti	0	
9.7. – Relazione al Parlamento	0	
9.8. – Denuncia da Privato	103	
9.9. – Interrogazione Parlamentare	0	
9.10. – Enti Locali	55	
9.11. – Magistratura Ordinaria	3	
9.12. – Magistratura Amministrativa	0	
9.13. – Movimenti Politici, Sindacali, Associazioni	7	
9.14. – Iniziativa Procuratore Regionale Corte dei	20	
9.15. – Collegio Revisori	0	
9.16. – Riassunzione	0	
9.17. – Magistratura Militare	0	
9.18. – Comitato Regionale di Controllo	0	
9.19. – Consiglieri Comunali, Provinciali, Regionali	18	
9.20. – Difensori Civici	0	
9.21 – Altri Denuncianti	2	
Totale		306
10. – Note istruttorie		116
11. – Accertamenti diretti (Audizioni Personali)		15
12. – Accertamenti istruttori:		
12.1. – ad ufficiali di P.G.	17	

12.2. - a funzionari della Corte dei conti		
12.3. - a funzionari di altre amministrazioni	92	
Totale		109
13. – Perizie e consulenze tecniche (affidate):		
13.1. - a periti	3	
Totale		3
14. – Inviti a fornire deduzioni (art. 5, c. 1, L. n. 19		30
15. – Giudizi discussi anno 2004		37
16. – Risarcimenti richiesti		
16.1. – Stato	€ 1.221.739,45	
16.2. – Enti locali	€ 3.530.481,00	
16.5. – Aziende U.S.L. e ospedaliere		€
Totale	€ 4.752.220,45	
17. – Ricorsi per Sequestro Conservativo		
Totale		€

Attività della Sezione Giurisdizionale Regionale

Attività giurisdizionale in materia Pensionistica:	pensioni civili	pensioni militari	pensioni di guerra
a) ricorsi in carico al 31/12/2003	308	111	76
b) ricorsi pervenuti nell'anno 2004	117	62	13
c) ricorsi iscritti a ruolo di udienza nel 2004	167	47	37
d) ricorsi definiti con sentenza di accoglimento	59	15	7
e) ricorsi definiti con sentenza di rigetto	12	5	16
f) altre definizioni	32	2	2
g) ordinanze istruttorie	11	2	15
h) sentenze in corso di deposito	3	2	0
i) ordinanze in corso di deposito	1	0	1
l) ricorsi pendenti al 31/12/2004	322	151	64
Ord. interr. ai sensi art. 300-301 c.p.c.	0	0	0

attività giurisdizionale in materia di responsabilità	Enti Locali e U.S.L.	Stato (*)
a) sentenze di condanna	5	1
b) sentenze di assoluzione	8	11
c) ordinanze di condanna preventiva	0	0
d) ordinanze istruttorie	3	2
totale somma relativa a condanne (a + c)		€ 1.604.329,92

* compresi enti pubblici

attività in materia di conti giudiziali:	Conti Erariali	Conti Enti Locali	Conti U.S.L.
a) giacenti al 31/12/2003	1266	1402	8
b) relazioni ai fini dell'estinzione	28	279	
c) relazioni ai fini dell'approvazione		88	
d) decreti di estinzione emanati		79	
.e) decreti di approvazione		48	
f) conti dichiarati estinti		83	
g) conti approvati		49	
h) situazione al 31/12/2004	1378	1362	8
Conti pervenuti nell'anno 2004	112	87	

I N D I C E

PREMESSA		Pag. 1
Cap. I Nuovo ordinamento delle Autonomie Locali		Pag. 4
Cap. II 7	Il Patto di Stabilità Interna	Pag.
Cap. III	L'Accordo Stato-Regioni in Materia Sanitaria	Pag. 11
Cap. IV	Il Contenimento della Spesa Sanitaria alla Luce dei casi in essere presso la Procura	Pag. 13
Cap. V 20	Il Patto di Stabilità Interna e la situazione Gestionale delle Autonomie Locali	Pag.
Cap. VI	La Casistica in Tema di ICI e di riflessi sul Bilancio	Pag.23
Cap. VII	La Casistica in Tema di Residui Passivi e di Debiti Fuori Bilancio	Pag.27
Conclusioni		Pag.30
Dati	Procura Regionale	Pag. 36
Dati	Sezione Giurisdizionale	Pag. 39