

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

Doc. VI

n. 3

REGISTRAZIONI CON RISERVA

EFFETTUATE DALLA CORTE DEI CONTI

*(articolo 26 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti,
approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214)*

3° ELENCO

(prima quindicina del mese di aprile 1995)

Comunicato alla Presidenza il 2 maggio 1995

SEGRETARIATO GENERALE

E L E N C O delle registrazioni con riserva effettuate dalla Corte dei conti nella prima quindicina del mese di aprile 1995.

PARTE I - DECRETI

- 1) Decreto del Ministro del Tesoro e del Ministro della Sanità del 20 ottobre 1994 recante: "Schema di bilancio delle aziende sanitarie ed ospedaliere, ai sensi dell'art. 5 del d.l. del 30 dicembre 1992 n. 502".

Allegati: Copia autentica della deliberazione delle Sezioni riunite n. 93/E del 13 aprile 1995.

PARTE II - MANDATI

NEGATIVO

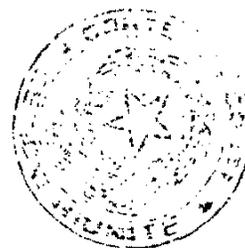
n. 93/E

*La*

Corte dei Conti

a Sezioni Riunite

nell'adunanza del 13 aprile 1995



Vista la deliberazione della Sezione del controllo sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. 138 del 18 novembre 1994, con la quale è stato ricusato il visto e la conseguente registrazione al decreto interministeriale emanato di concerto dai Ministri del Tesoro e della Sanità in data 20 ottobre 1994, con il quale veniva approvato lo schema-tipo per il bilancio preventivo pluriennale, per quello annuale e per il conto consuntivo delle Unità Sanitarie locali e delle altre aziende ospedaliere (motivo della ricusazione è che tutti e tre i documenti contabili sono stati modellati sullo schema del bilancio economico civilistico, mentre ad avviso della Sezione del controllo il bilancio pluriennale di previsione deve essere di tipo finanziario; ciò in base ad una lettura coordinata dell'art. 5, comma 4, lett. b), D.L.vo 30.12.1992, n. 502, come sostituito dal D.L.vo 7.12.1993, n. 517, e di altre norme dello stesso e di altri articoli del medesimo D.L.vo);

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 3.3.1995, con la quale è stato risolto, a norma dell'art. 25.2 T.U. Corte dei conti, che il suddetto decreto debba avere corso;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 93/SR/E in data 28.3.1995, con la quale è stata convocata l'odierna adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo per deliberare sull'argomento;

Udito il relatore, consigliere dr. Alfonso Ferrucci;

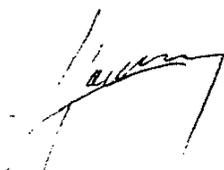
Ritenuto che non è cessata la causa del rifiuto e che pertanto, a norma del citato art. 25.2 T.U. Corte dei conti, il decreto in questione deve essere registrato con riserva;

P. Q. M.

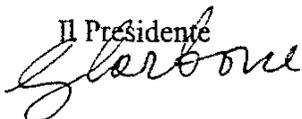
Ordina che il decreto interministeriale emanato di concerto dai Ministri del Tesoro e della Sanità in data 20 ottobre 1994, meglio specificato in epigrafe, sia registrato previa apposizione del visto con riserva.

Dispone che la presente deliberazione sia comunicata agli Uffici della Presidenza delle due Camere del Parlamento.

L'Estensore



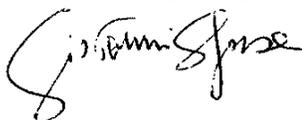
Il Presidente



PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SUGRETERIA DELLE SEZIONI RIUNITE

Roma, li 22.10.1995

IL DIRIGENTE





Presidenza del Consiglio dei Ministri

UFFICIO DI SEGRETERIA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

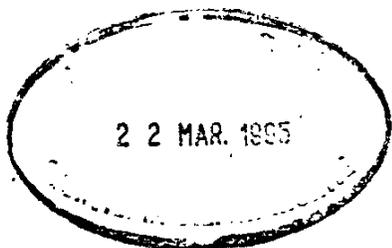
Riunione del Consiglio dei Ministri in data 3 marzo 1995,
sotto la presidenza del Presidente del Consiglio dei Ministri:

OMISSIS

Si approva, su proposta del Ministro del tesoro:

"Il Consiglio dei Ministri ha risolto, ai sensi dell' articolo 25, secondo comma, del testo unico delle leggi sull' ordinamento della Corte dei Conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell' articolo 2, comma 3, lettera n), della legge 23 agosto 1988, n. 400, che debba aver corso il decreto del Ministro del tesoro in data 20 ottobre 1994, concernente lo schema di bilancio delle aziende sanitarie ed ospedaliere".

OMISSIS



IL PRESIDENTE: DINI
IL SEGRETARIO: CARDIA

Per estratto conforme al processo verbale.

Roma, 3 marzo 1995



IL CAPO DELL'UFFICIO



Il Ministro del Tesoro

UFFICIO CENTRALE
PROTOCOLLO
26 OTT. 1994
1494

d'intesa con

22 MAR. 1995
Sezione

IL MINISTRO DELLA SANITA'

Vista la legge 23 ottobre 1992, n.421;

Visto il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n.502, art.5 comma 5, così come risulta modificato ed integrato dall'articolo 6 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n.517, il quale prevede la predisposizione di un apposito schema - tipo per conferire uniforme struttura alle voci dei bilanci pluriennali ed annuali e dei conti consuntivi annuali delle Aziende sanitarie e delle Aziende ospedaliere;

Tenuto conto dell'esigenza del consolidamento dei conti pubblici e dell'informatizzazione da finalizzare anche agli adempimenti di cui all'art.30 della legge 5 agosto 1978, n.468 e successive modificazioni ed integrazioni;

Considerato che detto schema di bilancio, a norma del citato art.5 del decreto legislativo 502/92, deve essere di tipo economico;

PER IL
IL
TE

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ritenuto che lo schema di bilancio debba essere uniformato ai principi di cui al codice civile, così come integrato e modificato con decreto legislativo 9 aprile 1991, n.127;

Acquisita, a norma del ripetuto decreto legislativo n.502/92, art.5, comma 5, l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome;

Tenuto conto che, ai sensi del comma 6 del citato articolo 5 del decreto legislativo n.502/92, viene mantenuta in via provvisoria la vigente contabilità finanziaria;

D E C R E T A:

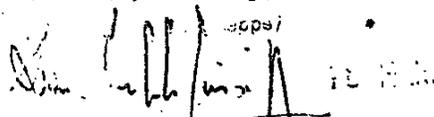
I bilanci pluriennali ed annuali ed i conti consuntivi annuali delle Aziende sanitarie e delle Aziende Ospedaliere debbono essere redatti secondo lo schema allegato che costituisce parte integrante del presente decreto. La nuova disciplina contabile decorre dal 1° gennaio 1995.

Viene mantenuta, in via provvisoria, la vigente contabilità finanziaria ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.502, così come risulta modificato ed integrato dall'articolo 6 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n.517.

ME

NTE

appi

Handwritten signature and stamp, possibly indicating approval or date.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il presente decreto sarà inviato alla Corte dei Conti e sarà pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

IL MINISTRO DEL TESORO



IL MINISTERO DELLA SANITA'



20 OTT. 1994

Ministero del Tesoro

Ragioneria Centrale 150. II

Visto e Registrato al N. 687

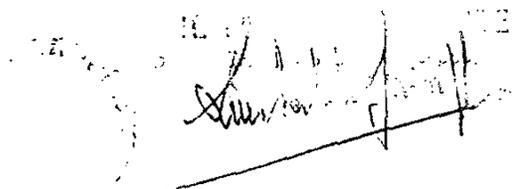
Eserc. 1994

Roma, 26/10/94

Il Dlett. della Ragioneria Centrale



ESERCIZIO



SCHEMA DI BILANCIO

STATO PATRIMONIALE

ATTIVO:

A) IMMOBILIZZAZIONI:

I - IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI:

- 1) costi di impianto e di ampliamento
- 2) costi di ricerca, sviluppo
- 3) diritti di brevetto e diritti di utilizzazione delle opere d'ingegno

Totale I

II - IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI:

- 1) terreni
- 2) fabbricati
- 3) impianti e macchinari
- 4) attrezzature sanitarie
- 5) mobili e arredi
- 6) automezzi
- 7) altri beni
- 8) costi di manutenzione straordinaria

Totale II

III - IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE:

- 1) crediti
- 2) titoli

Totale III

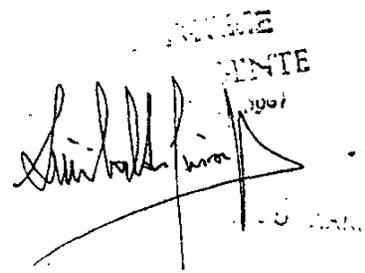
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (A)

B) ATTIVO CIRCOLANTE:

I - SCORTE:

- 1) sanitarie
- 2) non-sanitarie

Totale I



 Official stamp with the word "MINISTERO" and "ENTE" visible, along with a handwritten signature and date "1997".

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

II - CREDITI DA:

- 1) regione e prov. autonoma
- 2) comune
- 3) uu.ss.ll.
- 4) erario
- 5) altri (privati,estero,anticipi,personale..)

Totale II

III - ATTIVITA' FINANZIARIE:

- 1) titoli a breve

Totale III

IV - DISPONIBILITA' LIQUIDE:

- 1) Cassa
- 2) Istituto tesoriere
- 3) C/c postale

Totale IV

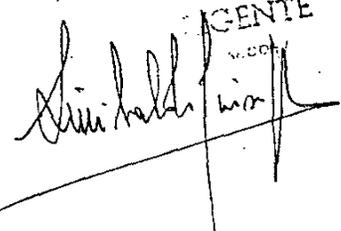
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (B)

C) RATEI E RISCONTI

D) CONTI D'ORDINE

- 1) canoni leasing ancora da pagare
- 2) depositi cauzionali

20/12/12
 UFFICIO
 AGENTE
 V. D. C.



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PASSIVO:

A) PATRIMONIO NETTO:

- I - Contributi c/ capitale da regione e prov. autonomia indistinti
- II - Contributi c/ capitale da regione e prov. autonomia vincolati
- III - Fondo di dotazione
- IV - Contributi per ripiani perdite anno
anno
- V - Utili (Perdite) portati a nuovo
- VI - Utile (Perdita) dell'esercizio

TOTALE A)

B) FONDI PER RISCHI E ONERI:

- 1) per imposte -
- 2) rischi
- 3) altri

TOTALE B)

C) PREMIO DI OPEROSITA' MEDICI SUMAI

D) DEBITI:

- 1) mutui
- 2) regione e prov. autonoma
- 3) comune
- 4) uu.ss.ll.
- 5) debiti verso fornitori
- 6) debiti verso istituto tesoriere
- 7) debiti tributari
- 8) debiti verso istituti di previdenza
- 9) altri debiti

TOTALE D)

E) RATEI E RISCOSSI

F) CONTI D'ORDINE

- 1) canoni leasing ancora da pagare
- 2) depositi cauzionali

FORME

A handwritten signature in black ink is written over a rectangular stamp. The signature is cursive and appears to be 'M. ...'. The stamp contains some illegible text, possibly a date or a reference number.

CONTO ECONOMICO

A) Valore della produzione

1 - CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO	.....
2 - PROVENTI E RICAVI DIVERSI	.....
3 - CONCORSI, RECUPERI, RIMBORSI PER ATTIVITÀ TIPICHE	.....
4 - COMPARTECIPAZIONE ALLA SPESA PER PRESTAZIONI SANITARIE.....	.....
5 - COSTI CAPITALIZZATI	.....

Totale A).....

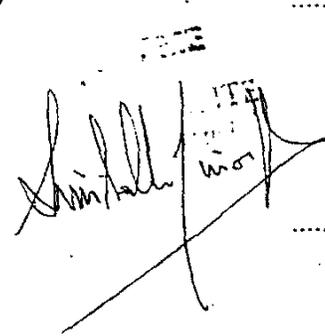
B) Costi della produzione

1 - ACQUISTI DI ESERCIZIO	.....
2 - MANUTENZIONE E RIPARAZIONE	.....
3 - COSTI PER PRESTAZIONI DI SERVIZI DA PUBBLICO	.....
4 - COSTI PER PRESTAZIONI DI SERVIZI DA PRIVATO	.....
5 - GODIMENTO DI BENI DI TERZI	.....
6 - PERSONALE DEL RUOLO SANITARIO	.....
7 - PERSONALE DEL RUOLO PROFESSIONALE	.....
8 - PERSONALE DEL RUOLO TECNICO	.....
9 - PERSONALE DEL RUOLO AMMINISTRATIVO	.....
10 - SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	.....
11 - SERVIZI APPALTATI	.....
12 - AMMORTAMENTI DELLE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	.....
13 - AMMORTAMENTI DELLE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	.....
14 - SVALUTAZIONE DEI CREDITI	.....
15 - VARIAZIONE DELLE RIMANENZE	.....
16 - ACCANTONAMENTI TIPICI DELL'ESERCIZIO	.....

Totale B).....

Differenza tra valore e costi della produzione (A-B)

1982
10/11/82
10/11/82



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

C) Proventi e oneri finanziari

1 - ONERI FINANZIARI
2 - INTERESSI
3 - ENTRATE VARIE

Totale C).....

D) Rettifiche di valore di attività finanziarie

Totale D).....

E) Proventi e oneri straordinari

1 - MINUSVALENZE
2 - PLUSVALENZE
3 - ACCANTONAMENTI NON TIPICI DELL'ATTIVITÀ SANITARIA
4 - CONCORSI, RECUPERI, RIMBORSI PER ATTIVITÀ NON TIPICHE
5 - SOPRAVVENIENZE E INSUSSISTENZE

Totale E).....

Risultato prima delle imposte (A-B±C±D±E)

IMPOSTE E TASSE

UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO

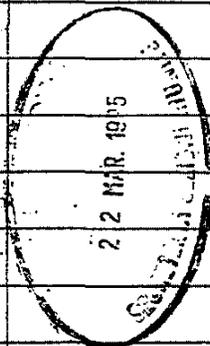
Nota: Contributo per ripiano perdite ricevuto nell'esercizio

RECEIVED
R. M. T. 1/2/2011

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Deliberazione n.138/94	
REPUBBLICA ITALIANA	
La	
Corte dei conti	
Sezione del controllo - I° Collegio per l'esercizio	
del controllo preventivo di legittimità, nell'adu-	
nanza del 18 novembre 1994, composto dai seguenti	
Magistrati:	
Dott. Ferdinando Angelini	Presidente
Dott. Claudio De Rose	Consigliere relatore
Dott. Ovidio Tilesi	Consigliere
Dott. Guido Patti	Consigliere
Dott. Giovanni Palazzi	Consigliere
Dott. Rosa Fruguglietti Lomastro	Consigliere
Dott. Piergiorgio Della Ventura	Primo Referendario

Vista la relazione in data 4 novembre 1994	
del Consigliere delegato al controllo preventivo e	
successivo nei riguardi del Ministero del tesoro,	
relativa al decreto 20 ottobre 1994 del Ministro	
del tesoro d'intesa con il Ministero della sanità	
concernente l'approvazione dello schema di tipo	
economico dei bilanci pluriennali ed annuali e dei	
conti consuntivi annuali delle Aziende sanitarie	
(USL ed Ospedali), da adottarsi a decorrere dal 1°	
gennaio 1995, ai sensi dell'art. 5, comma 5 del	



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	2.
	D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche;
	visti i rilievi dell'Ufficio e le risposte dell'Amministrazione;
	vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti in data 9 novembre 1994 con la quale questo Collegio è stato convocato per l'adunanza del 18 novembre 1994 ai fini dell'esame e della pronuncia sul visto e sulla conseguente registrazione del decreto predetto;
	vista la nota n. 11399 dell'11 novembre 1994 con la quale la Segreteria della Sezione ha dato notizia della suddetta ordinanza al Ministero del tesoro - Gabinetto, al Ministero della sanità - Gabinetto, alla Presidenza del Consiglio - Ufficio del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e per gli affari regionali - Segreteria della Conferenza Stato-Regioni ed al Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale dello Stato;
	udito nell'adunanza del 18 novembre 1994, il Consigliere relatore Dott. Claudio De Rose;
	visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;
	considerato in

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	3.
	Con relazione in data 4 novembre 1994 il Con-
	sigliere delegato al controllo preventivo e succes-
	sivo nei riguardi del Ministero del tesoro ha ri-
	messo il decreto interministeriale in epigrafe al
	Presidente della Corte dei conti per il deferimento
	del decreto stesso alla Sezione del controllo in
	quanto atto rientrante nella categoria di cui alla
	lett. b), dell'art. 3, della legge 14 gennaio 1994;
	n. 20, quale direttiva generale per l'indirizzo e
	lo svolgimento dell'azione amministrativa.
	Ai fini del deferimento il Consigliere dele-
	gato ha riferito quanto segue.
	1. - Iter istruttorio del provvedimento e rela-
	tivi esiti.
	In data 22 dicembre 1993 perveniva il D.I.
	n. 5402 del 13 dicembre 1993 (all. 1) avente lo
	stesso oggetto di quello all'esame, adottato, pre-
	via intesa con la Conferenza permanente per i rap-
	porti tra lo Stato, le regioni e le province auto-
	nome, ai sensi del citato art. 5, comma 5 del
	D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 502. Il provvedimento
	veniva restituito dall'Ufficio con foglio di osser-
	vazioni n. 5731 del 25 gennaio 1994 (all. 2) in cui
	si faceva osservare che era entrato nel frattempo



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	4.
in vigore il D.L.vo 7 dicembre 1993, n. 517, che	
aveva apportato varie modifiche all'art. 5 del	
D.L.vo n. 502/1992, spostando la data dell'entrata	
in vigore della disciplina contabile di tipo econo-	
mico al 1° gennaio 1995, mantenendo altresì in via	
provvisoria la vigente contabilità finanziaria. Si	
chiedeva, pertanto, l'adeguamento del provvedimento	
alle nuove disposizioni, anche di diritto transito-	
rio.	
Con foglio del 25 maggio 1994 (all. 3), l'Am-	
ministrazione comunicava di aver provveduto all'ag-	
giornamento del provvedimento (all. 4) con il ri-	
chiamo, nel preambolo, all'acquisizione dell'intesa	
con la Conferenza permanente Stato-Regioni ed alla	
normativa, di diritto transitorio concernente il	
mantenimento in via provvisoria della vigente con-	
tabilità finanziaria. Nella nota dell'Amministra-	
zione si faceva presente che la predetta Conferen-	
za, con atto del 30 marzo 1993 (che è poi risultato	
nel proseguo dell'istruttoria essere stato adotta-	
to, in realtà, in data 30 marzo 1994), mentre non	
aveva formulato alcuna osservazione sullo schema,	
aveva invece chiesto l'eliminazione dal dispositivo	
del riferimento alla disciplina di diritto transi-	
torio, contrariamente a quanto, dal canto suo,	

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	5.
	quest'Ufficio aveva poi richiesto con il citato ri-
	lievo n. 5/34 del 25 gennaio 1994; e dell'uso del-
	l'espressione "aziende sanitarie". In merito al
	provvedimento così aggiornato, l'Ufficio formulava
	il foglio di osservazioni n. 61/84 del 22 giugno
	1994 (all. 5), qui di seguito integralmente ripor-
	tato:
	"In relazione al D.I. Tesoro-Sanità (prot.
	C.L.C. n. 736 del 25 maggio 1994), si osserva che il
	provvedimento è privo di data, del visto della Ra-
	gioneria centrale e non reca nel dispositivo l'a-
	rticolata sulla decorrenza della nuova disciplina
	contabile dal 1° gennaio 1995, nonché sul manteni-
	mento, in via provvisoria, della vigente contabili-
	tà finanziaria.
	Non risultano, inoltre, allegati né l'intesa
	della Conferenza permanente per i rapporti tra lo
	Stato, le regioni e le province autonome del 30
	marzo 1993, né l'esemplare del provvedimento in co-
	pia conforme, da trattenere agli atti di quest'Uf-
	ficio per la registrazione; i singoli fogli costi-
	tuenti il decreto, unitamente allo schema di bilan-
	cio allegato che ne costituisce parte integrante,
	devono essere tenuti insieme dal nastro tricolore
	unito di regolare sigillo.

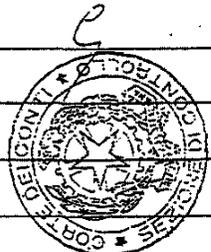


XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	6.
	Nel merito del provvedimento si osserva:
	1) nel "4° considerato" delle premesse si afferma
	che lo schema di bilancio deve essere di tipo eco-
	nomico; poiché detta circostanza ricorre solo nei
	riguardi del bilancio annuale, occorre integrare
	detta premessa con riferimento ai bilanci plurienn-
	nali di tipo finanziario;
	2) il dispositivo deve riferirsi oltre che ai bi-
	lanci pluriennali e ai conti consuntivi annuali,
	anche ai bilanci annuali;
	3) lo schema allegato è riferito solo al bilancio
	annuale; occorre pertanto integrare il decreto con
	lo schema di bilancio pluriennale, che non potrà
	che avere contenuto finanziario; di conseguenza gli
	elementi di cui all'art. 5, comma 4, lett. C) del
	D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modi-
	fiche, vanno intesi come voce del bilancio plurienn-
	nale finanziario. Nello schema di bilancio plurienn-
	nale finanziario dovrà essere, altresì, prevista la
	ripresa nell'esercizio di prima utilizzazione del
	bilancio medesimo, delle risultanze dell'ultimo bi-
	lancio finanziario delle USL e delle Aziende ospe-
	daliere al 31 dicembre 1994;
	4) in ordine allo schema patrimoniale:
	a) nell'ambito delle voci dell'attivo relati-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	7.
<p>ve. alle disponibilità liquide, non si comprendono</p>	
<p>le ragioni della distinzione della voce "cassa" da</p>	
<p>quella "Istituto tesoriere", che è anche il cassiere</p>	
<p>re dell'Ente (voce B - IV); del pari, sembra impropria,</p>	
<p>nell'ambito dei conti d'ordine attivo, la voce</p>	
<p>ce "canoni leasing ancora da pagare" (D, 1) per cui</p>	
<p>si chiedono chiarimenti a riguardo;</p>	
<p>b) nell'ambito delle voci del passivo (D), si</p>	
<p>chiedono chiarimenti in ordine alla previsione n. 7</p>	
<p>(Debiti Dir. Gen. Tes. anticipo quota)".</p>	
<p>In data 26 ottobre 1994 è pervenuto un nuovo</p>	
<p>testo del D.I. recante la data del 20 ottobre 1994</p>	
<p>con relativo schema di bilancio di tipo economico</p>	
<p>(all. 6) accompagnato dalla seguente nota esplicativa</p>	
<p>(all. 7):</p>	
<p>"Si rappresenta di aver provveduto, d'intesa</p>	
<p>con il Ministero della sanità, ad uniformare detto</p>	
<p>decreto alle predette osservazioni relativamente ai</p>	
<p>seguenti punti:</p>	
<p>- apporre nel provvedimento la data, il visto della</p>	
<p>Ragioneria centrale, nonché l'aggiunta nel dispositivo</p>	
<p>della clausola sulla decorrenza della nuova</p>	
<p>disciplina contabile dal 1° gennaio 1995 e del mantenimento,</p>	
<p>sin via provvisoria, della vigente contabilità finanziaria;</p>	



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	8.
	- allegare al provvedimento in parola sia l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome del 30 marzo 1994 e sia l'esemplare conforme del provvedimento in copia;
	- i singoli fogli costituenti il decreto, unitamente allo schema di bilancio allegato che ne costituisce parte integrante, sono stati raccolti dal nastro tricolore munito di regolare sigillo.
	In ordine alle osservazioni di merito al provvedimento si rappresenta:
	- di aver integrato tanto le premesse che il dispositivo del decreto in esame con la precisazione che viene mantenuta, in via provvisoria, la vigente contabilità finanziaria;
	- di aver integrato il dispositivo con il riferimento, oltre che ai bilanci pluriennali ed ai conti consuntivi annuali, anche ai bilanci annuali;
	- per quanto riguarda le osservazioni relative al bilancio pluriennale, che secondo codesta Corte dei conti deve essere di tipo finanziario si fa presente quanto segue:
	1) l'art. 50 della legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, non prevedeva la redazione di detto bilancio pluriennale

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9.

(adottato da alcune USE in base a specifiche leggi regionali di contabilità);

2) l'istituzione di un bilancio di siffatta specie, ai sensi dell'art. 5, comma 4 del D.L.vo n. 502/1992, modificato dal D.L.vo n. 517/1993, non può che intendersi di tipo economico, tenuto anche presente che non sarebbe giustificata l'adozione di un preventivo finanziario pluriennale in presenza di previsioni economiche annuali;

3) la contabilità finanziaria viene mantenuta solamente in via provvisoria in base al successivo comma 6 dello stesso art. 5 sopracitato. Diverse

interpretazioni condurrebbero alla redazione di un bilancio pluriennale privo di un riferimento annuale e privo di significato al momento di eventuale eliminazione della contabilità finanziaria. Ciò posto, si evidenzia che il preventivo economico pluriennale non potrà che essere conforme allo schema di conto economico di cui al presente decreto, come espressamente specificato nel dispositivo. In proposito, si ritiene opportuno evidenziare che l'adozione di un bilancio pluriennale di tipo economico si rende oltremodo necessario ai fini del compiuto esercizio dell'attività del controllo di gestione, quale delineato dal comma 4 del citato art. 5. Del



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	10.
	resto, la convivenza tra i due sistemi di rileva-
	zione (economico l'uno, finanziario l'altro), è as-
	sicurata, sia pure in maniera temporanea, dal man-
	tenimento della contabilità finanziaria, tenuta in
	base alle norme statali e regionali vigenti. Al ri-
	guardo, si evidenzia che il decreto-legge 29 agosto
	1994, n. 518, recante disposizioni urgenti in mate-
	ria di assistenza farmaceutica e di sanità, all'
	art. 2, comma 1, stabilisce la separazione tra la
	contabilità degli anni 1994 e precedenti da quelle
	previste dal richiamato art. 5 del D.L.vo n.
	502/1992, riconoscendo palesemente l'esistenza del-
	la convivenza (sia pure temporanea) dei due sistemi
	di rilevazione. Ovviamente, nella gestione 1995 non
	sarà presente la "ripresa" dei residui degli eser-
	cizi precedenti, nella contabilità finanziaria, in
	quanto oggetto di una "gestione stralcio". Per al-
	tro, i relativi valori non potranno tradursi in
	termini di debiti e crediti nella contabilità eco-
	nomica che inizia con il 1995, tenuto conto che la
	citata norma, contenuta nell'art. 2, comma 1, del
	D.L. n. 518/1994, discende dall'esigenza di tenere
	distinta la responsabilità gestionale del Direttore
	Generale per l'attività relativa al 1995, su cui
	non può gravare il peso di eventuali situazioni di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

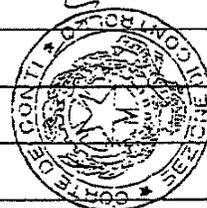
11.

disavanzo relative agli esercizi precedenti. Negli anni 1996 e seguenti saranno, quindi, regolarmente riportati; rispettivamente, i residui attivi e passivi afferenti il 1995 nella contabilità finanziaria ed i debiti e crediti riguardanti detto esercizio nella contabilità economica:

4) in ordine alla separazione delle voci dell'attivo dello stato patrimoniale "cassa" e "istituto tesoriere" si fa presente che detta distinzione si rende necessaria in quanto le aziende sanitarie sono soggette al sistema di "Tesoreria Unica" previsto dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720 e si è usata quindi la voce "cassa" per indicare esclusivamente le entrate proprie delle aziende sanitarie (tickets) pagati nelle strutture pubbliche;

5) la scelta della voce "canone leasing ancora da pagare" nell'attivo dei conti d'ordine dello stato patrimoniale deriva dalla necessità, per le aziende sanitarie, di controbilanciare l'evidenziazione - per memoria - delle quote residue di eventuali contratti di leasing, segnalate nel passivo dei conti d'ordine stessi;

6) relativamente, infine, ai chiarimenti richiesti, si fa presente di avere eliminato la voce "debiti della Direzione generale del tesoro antici-



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	12.
	po "quota" del passivo dello stato patrimoniale,
	dallo schema di bilancio, giacché l'art. 11, comma
	17 del D.L.vo n. 502/1992 e successive modificazio-
	ni ha abrogato l'art. 5, comma 3 del D.L. 25 novem-
	bre 1989, n. 382, convertito, con modificazioni,
	nella legge 25 gennaio 1990, n. 8. La modifica, pe-
	raltro, non altera l'assetto contabile dello stato
	patrimoniale, in quanto la voce eliminata, ove man-
	tenuta nello schema, conterebbe valore zero per le
	USL di tutte le regioni e province autonome".
	L'Amministrazione, inoltre, ha fatto perveni-
	re copia dell'atto d'intesa con la Conferenza per-
	manente Stato-Regioni in data 30 marzo 1994 nonché,
	nelle vie brevi, copie informali di un documento in
	data 14 giugno 1994, recante linee di guida per il
	bilancio delle aziende sanitarie in esplicazione ed
	attuazione dello schema-tipo di cui trattasi (all.
	8), e di altro documento in data 14 luglio 1994,
	contenente, oltre allo schema-tipo, anche il piano
	dei conti ed un decodificatore (analitico e sinte-
	tico) utile anche per i raccordi con la contabilità
	finanziaria (all. 9).
	Sul nuovo provvedimento e sugli elementi
	acquisiti a seguito dell'istruttoria, il Magistrato
	istruttore ha formulato osservazioni con l'unita

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

13.

relazione (all. 10).

2. Osservazioni dello scrivente:

2.a) Il quadro normativo di riferimento. Lo schema di bilancio di tipo economico oggetto del provvedimento in esame costituisce uno dei momenti più qualificanti della riforma in senso aziendalistico delle Unità sanitarie locali e dei più rilevanti ospedali nazionali, riforma che, a sua volta, fa parte del più generale processo di revisione dell'assistenza sanitaria improntato a criteri di funzionalità, efficienza, programmazione e razionalizzazione delle risorse pubbliche impiegate e delle relative contribuzioni degli utenti.

Il testo base di detto generale processo di revisione è la legge 23 ottobre 1992, n. 421, il quale, per quanto qui interessa, contiene delega al Governo (art. 1, lettere d, e, f) per: definire i principi organizzativi delle Unità sanitarie locali come aziende infraregionali con personalità giuridica, articolate secondo i principi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e con propri organi di gestione; ridurre il numero delle USL medesime attraverso un aumento della loro estensione territoriale; definire i principi relativi ai poteri di gestione spettanti al direttore generale (all. 11).



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	14.
	Con D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 502, succes-
	sivamente modificato dal D.L.vo 7 dicembre 1993,
	n. 517 (testo coordinato in all. 12) il Governo ha
	stabilito all'art. 3 che, l'unità sanitaria locale
	è un'azienda dotata di personalità giuridica pub-
	blica, di autonomia organizzativa, amministrativa,
	patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, fer-
	mo restando il diritto-dovere degli organi rappre-
	sentativi di esprimere il bisogno socio-sanitario
	delle comunità locali, soggiungendo che la USL può
	anche assumere la gestione di attività o servizi a
	richiesta dei singoli enti locali, ma con oneri a
	totale carico degli stessi anche di personale e con
	specificata contabilizzazione.
	Sempre l'art. 3 prevede che sono organi del-
	l'ente il direttore generale (coadiuvato dal diret-
	tore amministrativo e dal direttore sanitario) e il
	collegio dei revisori.
	Al direttore generale, da assumersi a con-
	tratto di diritto privato secondo modalità e con
	criteri da ultimo definiti dal D.L. 27 agosto 1994,
	n. 512, convertito in legge 17 ottobre 1994, n. 590
	(all. 13), competono, oltre alla rappresentanza
	dell'ente, tutti i poteri di gestione, ivi compreso
	quello di nomina del direttore amministrativo e di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

15.

quello sanitario.

In virtù della citata legge n. 590/1994 i direttori generali devono essere nominati entro il 31 dicembre 1994.

All'art. 4 della legislazione delegata è previsto che possono essere costituiti in azienda su proposta delle regioni anche ospedali di rilievo nazionale e di alta specializzazione (al che si è provveduto di recente con apposito D.M.) e che i policlinici universitari sono aziende delle Università secondo criteri parametrati su quelli delle aziende ospedaliere.

All'art. 5, comma 4, è previsto che le regioni entro novanta giorni dall'entrata in vigore del D.L.vo n. 517/1994 (e quindi entro il 31 marzo 1994) provvedono ad emanare norme per la gestione economica, finanziaria e patrimoniale delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, informate ai principi di cui al codice civile, così come integrato e modificato con D.L.vo 9 aprile 1991, n. 127 (in attuazione delle direttive CEE n. 78/660 e n. 83/349 in materia societaria). La norma prevede, altresì, alla lett. b), "l'adozione del bilancio pluriennale di previsione nonché del bilancio preventivo economico annuale relativo al-



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	16.
	l'esercizio successivo" ed altre misure in tema di
	avanzo e disavanzo e di tenuta della contabilità
	analitica per centri di costo, sulle quali si tor-
	nerà più avanti.
	All'art. 5, comma 5 (la disposizione da cui
	prende titolo il provvedimento in esame), la norma-
	tiva delegata dispone che "per conferire uniforme
	struttura alle voci dei bilanci pluriennali ed an-
	nuali e dei conti consuntivi annuali, nonché omoge-
	neità ai valori inseriti in tali voci e per consen-
	tire all'Agenzia per i servizi sanitari rilevazioni
	comparative dei costi, dei rendimenti e dei risul-
	tati, è predisposto apposito schema, con decreto
	interministeriale emanato di concerto fra i Mini-
	stri del tesoro e della sanità, previa intesa con
	la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Sta-
	to, le regioni e le province autonome".
	Infine, al comma 6, si prescrive che le USL e
	le aziende ospedaliere sono tenute agli adempimenti
	di cui all'art. 30 della legge n. 468/1978 e suc-
	cessive modificazioni, nonché all'attuazione dei
	processi di razionalizzazione e di contenimento
	della spesa pubblica in tema di personale e di or-
	ganizzazione amministrativa di cui all'art. 2,
	lett. h), della legge n. 421/1992 e quindi del

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

17.

D.L.vo n. 29/1993.

Nello stesso comma 6 si stabilisce che la disciplina contabile di cui al presente articolo decorre dal 1° gennaio 1995 e viene mantenuta in via provvisoria la vigente contabilità finanziaria.

A tale ultimo riguardo va rilevato che col D.L. 29 agosto 1994, n. 518, è stato stabilito che "a decorrere dal 1° gennaio 1995 la contabilità economico-finanziaria e patrimoniale e la contabilità finanziaria delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere previste dall'art. 5 del D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, dovranno essere tenute separate rispetto a quella degli anni 1994 e precedenti".

2.b) La ratio delle innovazioni apportate, la loro rilevanza e le loro conseguenze sul piano giuriscontabilistico: se e in quale misura esse si riflettano sulla valutazione della legittimità del provvedimento e dello schema-tipo di bilanci da esso approvato.

Dalla lettura stessa del soprarichiamato contesto normativo oltre che del decreto all'esame dello schema-tipo ad esso allegato appare evidente che il provvedimento stesso riflette profondi in-



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	18.
	tenti innovativi del legislatore in tema di bilanci
	e conti pubblici, attraverso l'introduzione di una
	tipologia di bilancio e di contabilità economico-
	finanziaria ispirata al codice civile per una cate-
	goria di organismi (USL e Ospedali) rientrante fi-
	nora nella finanza pubblica allargata e quindi as-
	soggettati al sistema del bilancio finanziario di
	tipo pubblicistico, ai sensi dell'art. 25 della
	legge n. 478/1978 e successive modifiche.
	Ora quegli organismi sono stati trasformati
	in aziende con personalità giuridica pubblica, an-
	cora ammesse ai benefici della finanza derivata ma
	con margini di entrate proprie provenienti da ser-
	vizi cedibili contro pagamento di un prezzo e, so-
	prattutto sono dotate di ampia autonomia gestionale
	improntata al management privatistico, la cui tito-
	larità è affidata al direttore generale, supremo
	organo di vertice scelto tra persone di elevata
	professionalità aziendale.
	Di qui l'introduzione del bilancio di tipo
	economico che consente di abbandonare il sistema
	"autorizzativo" tipico del bilancio finanziario, ed
	espresso dalla rigidità e significatività del capi-
	tolo, che viene sostituito da un principio discre-
	zionale di utilizzazione delle risorse nel rispetto

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

19.

degli obiettivi programmati e dei tetti di spesa.

Ne discendono radicali innovazioni tanto sul piano della rilevazione delle risorse e delle esigenze cui sopperire e della relativa contabilizzazione, in cui assumono rilievo i costi, i ricavi, i profitti e le perdite, quanto sul piano della gestione delle entrate e delle spese, cui non sembrano più confacenti gli schematismi logico-giuridici dei procedimenti giuscontabilistici (previsione, accertamento e riscossione per le entrate e impegno, ordinazione, liquidazione e pagamento per le uscite). Né di poco rilievo sono le differenze contabili e gestionali concernenti i residui. Ma, al di là di questi meri e sommi accenni alle profonde differenze tra il sistema di contabilità finanziaria e quella economica, va rilevata la particolarità dell'applicazione di quest'ultima ad enti pubblici che, nonostante tutto, non sembra possibile far rientrare tra gli enti pubblici economici caratterizzati dalla potenzialità di profitto. Viene prevista e propugnata, infatti, la possibilità di ottenere ricavi in aggiunta (o al risparmio?) dei trasferimenti pubblici e vengono altresì previsti utili e perdite di esercizio, ma non secondo una logica di reddito, cioè di remunerazione di ca-



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

20.

pitale (ottenuta o mancata), bensì secondo una logica di economicità in termini di equilibrio tra costi dei servizi erogati e risorse disponibili.

Un altro aspetto che va sottolineato, sul piano delle rilevazioni generali, è che il legislatore appare peraltro orientato per un assetto contabile delle USL e delle aziende ospedaliere, che per un certo periodo di tempo, non definito, si basa provvisoriamente tanto sulla contabilità di tipo economico, quanto su quello di tipo finanziario (si vedano il già citato comma 6, dell'art. 4, della normativa delegata scaturente dal D.L.vo n. 502/1992 e dal D.L.vo n. 517/1993).

Ciò dà adito ad un'altra serie di aspetti problematici: non è chiaro, infatti, se s'intenda far convivere i due sistemi solo per quanto attiene alla tenuta delle scritture fondamentali (bilancio pluriennale ed annuale e conto consuntivo) lasciando fermo che l'ente deve agire secondo il criterio discrezionale del management privato, non ancorato, dunque, ai vincoli del sistema autorizzativo (impegno giuridico e contabile nei limiti del capitolo e nel rispetto delle norme sulla competenza rispetto ai residui, effettività della copertura di bilancio, limiti delle anticipazioni, ecc.) ovvero se si

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

21.

debbano mantenere l'osservanza di detti vincoli, il
che ridurrebbe, per altro, la riforma ad un mero
esercizio formale.

Vero è, comunque, che il legislatore, come
rilevato dal Magistrato istruttore, riserva alla
contabilità degli enti di cui trattasi un ruolo ri-
levantissimo nel sistema generale dei conti pubbli-
ci, assoggettandoli al rispetto delle norme di cui
all'art. 30 della legge n. 468/1978 e successive
modifiche (conti di cassa) ed alle citate finaliz-
zazioni della contabilizzazione delle spese del
personale, ai fini dell'esigenza di "consolidamen-
to" dei conti pubblici e della relativa informatiz-
zazione.

E può soggiungersi che nello stesso art. 1
della normativa delegata si fa riferimento ad ele-
menti tipici della contabilità finanziaria; al-
l'art. 3, comma 5, si fa divieto, alla lettera f),
di ricorrere a qualsiasi forma di indebitamento,
fatta salva l'anticipazione da parte del tesoriere
nella misura massima di un dodicesimo dell'ammonta-
re annuo delle entrate previste nel bilancio di
competenza, al netto delle partite di giro, e fatti
salvi, altresì, mutui o crediti per il finanziamen-
to di spese di investimento, per un ammontare non



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	22.
	superiore al 15% delle entrate proprie correnti
	previste nel bilancio annuale di competenza.
	Ed ancora, al comma 8, dell'art. 4, v'è l'affermazione dell'obbligo, per le aziende ospedaliere, della chiusura del bilancio in pareggio, con possibilità di utilizzazione dell'eventuale avanzo di amministrazione per investimenti in conto capitale ed oneri di parte corrente. Così pure, all'art. 5, comma 5, lettera c), si prevede che la legge regionale debba indicare la destinazione dell'eventuale avanzo d'esercizio e degli eventuali disavanzi.
	Appare inequivoco, nelle parti sottolineate, il riferimento ad istituti, valori e grandezze proprie del bilancio e della contabilità finanziaria.
	Sorge allora il dubbio che forse il legislatore abbia inteso prevedere, in prospettiva, una contabilità di tipo misto, che comprenda elementi tanto di quella finanziaria quanto di quella economica, e che le tali esigenze debbano adeguarsi anche la normativa sulle modalità, le forme ed i limiti della gestione delle entrate e delle spese, della relativa contabilizzazione e delle relative rilevazioni finali.
	Da quanto fin qui rilevato, e che indubbia-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

23.

mente riveste notevole interesse sul piano giuscontabilistico, tanto più che è prevista l'adozione della contabilità economica anche da parte degli enti locali entro il 1° gennaio 1996 (cfr. art. 5 del D.L. 27 agosto 1994, n. 515, convertito in legge 17 ottobre 1994, n. 590), risultano dunque proponibili, su un piano generale, le seguenti questioni interpretative della legislazione che sta a monte del provvedimento e dello schema-tipo in esame e cioè:

a) se il legislatore abbia inteso stabilire una netta distinzione tra la contabilità di tipo economico e quella di tipo finanziario, consentendo solo in via provvisoria e temporanea la convivenza tra le due contabilità (tesi fatta propria dall'Amministrazione nella risposta del 26 ottobre 1994);

b) se, viceversa, il legislatore abbia inteso introdurre un sistema di contabilità misto, come accennato in precedenza;

c) se, nell'una e nell'altra ipotesi, la gestione delle entrate e delle spese debba ritenersi ancora assoggettata alle norme contabilistiche amministrativo-finanziarie oppure sostituibili da regole di tipo privatistico da richiamarsi od elaborarsi dalle singole Regioni nelle proprie leggi.



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	24.	
		C'è da chiedersi, peraltro, se i quesiti come
		sopra posti siano tali da profilare dubbi di legit-
		timità del decreto all'esame e del relativo schema
		di bilancio.
		Ad avviso dello scrivente, non v'è dubbio che
		se ritenesse sussistere, almeno in proiezione futu-
		ra, l'opzione legislativa per un sistema misto, co-
		me lascerebbero intendere i richiamati dati norma-
		tivi, si dovrebbe ravvisare la necessità di un'in-
		tegrazione del provvedimento con una clausola che
		condizioni l'adozione dello schema di bilancio di
		tipo economico alla salvaguardia degli istituti,
		valori e grandezze di tipo finanziario sopra evi-
		denziati. In questa logica potrebbe trovare seguito
		anche l'obiezione dell'Ufficio secondo cui sarebbe
		da intendersi come riferita ad un bilancio di tipo
		finanziario la previsione del bilancio pluriennale
		di cui al comma 5, lett. b), dell'art. 5 del conte-
		sto normativo delegato. A tale riguardo, va rileva-
		to che non può condividersi la tesi dell'Ammini-
		strazione secondo cui non sarebbe giustificata
		l'adozione di un preventivo finanziario pluriennale
		in presenza di previsioni economiche annuali.
		Ed infatti, non solo nell'ipotizzata prospet-
		tiva di un sistema contabile misto ben sarebbe con-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	25.
cepibile un bilancio pluriennale che cumuli gli	
elementi della previsione finanziaria delle risorse	
disponibili con le proiezioni poste del conto eco-	
nomico annuale, dal momento che, a loro volta, le	
previsioni del bilancio pluriennale sono per loro	
natura di tipo programmatico e quindi ben potrebbe-	
ro convivere le previsioni finanziarie globali di	
medio periodo con quelle più specificamente riferi-	
te a piani o progetti di intervento, tipici del	
pluriennale economico, anzi i primi potrebbero co-	
stituire un valido dato di confronto per i secon-	
di. A più forte ragione ciò potrebbe dirsi, natu-	
ralmente, se si optasse per la tesi, caldeggiata	
dall'Amministrazione, della convivenza senza commi-	
stioni dei due sistemi in via provvisoria.	
Ed anzi, tale seconda opzione porterebbe ad	
escludere la necessità dell'integrazione del prov-	
vedimento con clausole di salvaguardia come quella	
ipotizzata nel caso dell'opzione per un'interpreta-	
zione nel senso della contabilità mista. Ed infat-	
ti, nel caso dell'opzione per la convivenza, tanto	
il decreto quanto lo schema assolverebbero il loro	
compito di indirizzare in modo uniforme la legisla-	
zione regionale sui bilanci delle USL per quanto	
ottiene l'autonoma componente della contabilità	

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	26.
economica.	
Neppure per l'ultimo quesito, se cioè si deb-	
ba intendere ancora applicabile la normativa sui	
procedimenti di entrata e di spesa di tipo ammi-	
nistrativo-finanziario, sembra necessaria un'integra-	
zione del provvedimento perchè anche qualora si ri-	
tenessero ancora applicabili detti procedimenti,	
tale aspetto potrebbe formare oggetto di specifica	
raccomandazione all'Amministrazione ma non sembra	
possa intaccare la legittimità del provvedimento e	
dello schema.	
In ordine alle questioni proposte potrebbe	
porsi anche la pregiudiziale cui si accenna nella	
relazione del Magistrato istruttore e cioè sulla	
previa sottoposizione delle questioni stesse alle	
Sezioni riunite in sede consultiva in relazione a	
quanto previsto dall'art. 644 del Regolamento di	
contabilità di Stato. Se la Sezione del controllo	
ravvisasse tale necessità, dovrebbe disporre	
l'acquisizione, a cura dell'Amministrazione, del	
parere delle Sezioni riunite.	
2.c) Altre questioni di carattere generale e	
loro rilevanza o meno ai fini della pronunzia.	
Come si è visto in precedenza, il D.L. 29	
agosto 1994, n. 518, stabilisce, all'art. 2, comma	

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	27.
	l., la separazione tra la contabilità degli anni
	1994 e precedenti da quelle previste dal richiamato
	art. 5 del D.L. n. 502/1992 e successive modifi-
	che.
	Ciò può dar luogo ai dubbi manifestati dal
	Magistrato istruttore in ordine alla conseguenza
	che ne trae l'Amministrazione e cioè che vi sarebbe
	una gestione stralcio dei residui attivi e passivi
	del 1994. In effetti, in assenza di disposizioni
	normative e comunque in attesa del consolidamento
	della norma in sede di conversione, si avverte la
	necessità di determinare, con adeguati provvedimenti,
	ti, i criteri di contabilizzazione degli avanzi e
	dei disavanzi di gestione, nonché le modalità della
	loro amministrazione e rendicontazione e le connes-
	se responsabilità. Ciò anche perchè, per molte USL,
	sui disavanzi del 1994 possono ancora pesare quelli
	degli esercizi precedenti, se non ancora ripiana-
	ti. Ma c'è da chiedersi se tra tali provvedimenti
	si possa annoverare anche quello in esame, stante
	la sua efficacia, a decorrere dal 1° gennaio 1995,
	da quando cioè dovrebbe operare la separazione dal-
	la contabilità dell'anno precedente.
	Dubbi possono porsi anche con riferimento al-
	l'ipotesi che il 1994 si chiuda con un avanzo di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	28.
<p>gestione e con un attivo di cassa. Stando alla norma del D.L. n. 518/1994, di esso non può avvantaggiarsi il bilancio 1995 e quindi ciò dovrebbe forse formare oggetto di puntualizzazione nella pronuncia della Sezione. Allo stesso modo potrebbe mettersi in dubbio la presenza nello schema di stato patrimoniale per il 1995 al passivo, delle voci relative ai contributi per ripiani perdite degli anni 1994 e precedenti. Per tale esercizio, infatti, e così pure per quelli successivi non sarà più possibile contabilizzare quelle somme, dal momento che ad essi non possono riferirsi più le correlate perdite precedenti da far affluire.</p>	
<p>Si pongono altresì questioni in relazione alla prevista applicazione dello schema-tipo di cui trattasi anche ai fini del conto consuntivo. Una prima questione è stata posta dal Magistrato istruttore: se il conto consuntivo di tipo economico sia lo stesso rendiconto generale di cui parla l'art. 3, 13° comma della normazione delegata: la risposta sembra dover essere positiva, ma occorrerebbe allora che, anche per consentire ai revisori dei conti il riscontro di competenza, fosse prevista la nota illustrativa che ponga in evidenza gli scostamenti dalla previsione annuale e da quella</p>	

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

29.

pluriennale. Naturalmente, anche per i consuntivi, come per il preventivo le questioni assumono una rilevanza diversa ai fini della legittimità del provvedimento in esame a seconda che si opti per la convivenza tra i due sistemi di contabilità (anche in tal caso si porrebbe solo un problema di raccordi) ovvero per una soluzione di contabilità mista, perchè in tale seconda ipotesi occorrerebbe una clausola di salvaguardia dei valori e delle grandezze dell'avanzo e disavanzo finanziario per una compiuta e corretta contabilità dell'ente.

Si pone poi la questione della contabilità di tipo giudiziale, che la recente giurisprudenza della Corte, anche sulla spinta delle riforme introdotte dall'art. 58 della legge n. 142/1990 per gli enti locali, ha ridotto al solo conto del tesoriere delle USL.

Ciò porterebbe a concludere che il rendiconto di cui si parla nella legislazione delegata concerne la gestione dell'ente e che pertanto esso non possa essere reso che a finalità d'accertamento amministrativo, sia nella sua versione di tipo economico sia in quella di tipo finanziario (finché convivono) sia, qualora ammessa, in quella di tipo misto, e che, di conseguenza, l'unica ipotesi possi-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

30.

bile di contabilità giudiziale sia quella del conto del tesoriere, ma anche se si accede a tale conclusione si pone però la questione della sufficienza dello schema approvato dal decreto in esame ai fini della resa del conto da parte del tesoriere. Per tale aspetto problematico può soccorrere l'art. 620 del Regolamento di contabilità generale dello Stato che prevede che sulla idoneità dei modelli dei conti giudiziali debba pronunziarsi la Corte dei conti ed in via interpretativa è stato ritenuto che ricorra l'esclusiva competenza delle Sezioni riunite.

E comunque, qualora fosse ritenuta prevalente la contabilità di tipo economico su quella di tipo finanziario anche nel periodo di convivenza tra le stesse, e si ritenesse, altresì, che il titolare della gestione, cioè il direttore generale fosse svincolato dai tradizionali procedimenti amministrativi di entrata e di spesa e dai loro puntuali riferimenti al bilancio finanziario, sembrerebbero concretarsi i profili formali e sostanziali del diretto maneggio di pubblico denaro. Con la conseguenza che anche per la gestione del direttore generale (e cioè per quella complessiva dell'azienda) potrebbe profilarsi l'obbligo della resa del conto giudiziale, secondo i noti principi in materia. An-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	31.
che su tale problema occorrerebbe una pronuncia	
delle Sezioni riunite, qualora il dubbio qui pro-	
spettato fosse condiviso dalla Sezione del control-	
lo, il che inciderebbe sullo schema-tipo almeno per	
quel che concerne la sua utilizzabilità per il	
"consuntivo".	
Ad ogni modo, anche qualora si pervenisse a	
conclusione diversa circa la natura della gestione	
del direttore generale, non sembra che possano sor-	
gere dubbi sulla sua assoggettabilità alla respon-	
sabilità amministrativo-contabile secondo le regole	
generali che la regolano e così dicasi pure per le	
altre figure di titolari di funzioni nelle USL e	
nelle aziende ospedaliere, prescindendo dalla natu-	
ra privatistica della contabilità dell'ente e del	
contratto che li lega a quest'ultimo. Ciò è quanto	
sembra confermare l'art. 8 dello schema di disegno	
di legge del collegato alla legge finanziaria per	
il 1995 (all. 14).	
2.d) <u>Questioni più specificamente riguardanti</u>	
<u>il provvedimento e lo schema-tipo di bilancio ad</u>	
<u>esso allegato.</u>	
Il Magistrato istruttore fa rilevare che non	
è stata acquisita l'intesa con la Conferenza per-	
manente Stato-Regioni sullo schema come da ultimo	

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

32.

definito, con l'eliminazione dallo stato patrimoniale della voce del passivo "debiti della Direzione generale del tesoro anticipo quota", a seguito di richiesta di chiarimenti da parte dell'Ufficio. Lo scrivente ritiene, a tale riguardo che l'intesa, che tra l'altro concerne solo lo schema e non anche il provvedimento - tanto dicasi con riferimento alle modificazioni apportate allo stesso anche contro l'avviso precedentemente espresso dalla Conferenza, come nel caso dell'inserimento nel dispositivo della precisazione che rimane in vita, in via provvisoria la contabilità finanziaria - non può concernere i mutamenti che allo schema vengano apportati nella sede del controllo esterno di legittimità per il miglior adeguamento del testo alla volontà dei legge.

A proposito dell'altra osservazione del Magistrato istruttore, secondo cui occorrerebbe verificare la compatibilità dello schema di bilancio proposto con tutte le disposizioni di cui al D.L.vo n. 127/1991 che ha recepito le direttive comunitarie in tema di bilanci societari, lo scrivente ritiene che l'Amministrazione potrebbe dare atto, nel decreto, delle proprie scelte attraverso adeguate motivazioni delle ragioni degli scostamenti dal mo-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

33.

dello di stato patrimoniale e di conto economico di cui, rispettivamente, agli artt. 2424 e 2425 del codice civile come modificati in ossequio delle citate direttive comunitarie; a tale riguardo va peraltro tenuto presente che le voci introdotte dall'Amministrazione nello schema in esame risultano analiticamente riferite alle esigenze ed alle caratteristiche dell'attività delle USL e delle aziende sanitarie in genere.

Per il resto, le specifiche richieste di chiarimenti contenute nel foglio di rilievi n. 61/184 hanno trovato adeguata risposta nella nota di accompagnamento al D.I. in esame.

Considerato in

D I R I T T O

In relazione al decreto in esame, concernente l'approvazione del nuovo schema di bilancio per le Unità sanitarie locali quali aziende sanitarie e per le aziende ospedaliere, da adottarsi dal 1° gennaio 1995 ai sensi dell'art. 5, commi 4 lett. b) e 5, del D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche, il Consigliere delegato al controllo preventivo e successivo nei riguardi del Ministero del tesoro, ha posto, tra le altre, la questione se lo schema stesso debba essere di tipo

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

34.

economico, oltre che per il bilancio preventivo annuale e per il rendiconto consuntivo, anche per il bilancio preventivo pluriennale, come ritenuto dall'Amministrazione, ovvero se detto bilancio debba essere, invece, di tipo finanziario, secondo l'opinione manifestata nei rilievi dell'Ufficio.

La questione risulta essenziale agli effetti della legittimità del decreto dal momento che quest'ultimo è finalizzato allo scopo di munire le USL del nuovo strumentario contabile prefigurato dalla normativa citata, e perciò non può che esserle puntualmente conforme.

Ai fini dell'analisi è comunque importante tener conto della complessiva portata innovativa delle norme citate e delle fonti legislative di cui esse fanno parte: loro intento è quello di riorganizzare le USL e gli ospedali di rilevanza nazionale secondo criteri che ne consentano una gestione di tipo aziendalistico con metodologie manageriali, basate su regole proprie della gestione privatistica e su criteri di economicità. In tale logica ben si colloca la previsione di un preventivo annuale di tipo economico modulato sugli schemi della contabilità delle aziende (conto economico e conto patrimoniale) ed appare conferente sotto tale profilo

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	35.
	lo schema adottato dall'Amministrazione in conformità di quanto previsto dal richiamato comma 4.
	Lo schema adottato, inoltre, appare idoneo ai fini del consuntivo di gestione, che per sua natura non può che costituire il contrappunto del preventivo, che consente di constatare il livello di coerenza dei risultati di gestione con gli obiettivi programmatici e le disponibilità iniziali, per cui deve ritenersi che con la nozione di consuntivo di cui alle citate norme dell'art. 5 concida quella di rendiconto generale alla quale fa riferimento l'art. 3, comma 13.
	Rileva, peraltro, il Collegio che nel contesto normativo del D.L.vo n. 502/1992, come modificato dal D.L.vo n. 517/1993, vi sono varie prescrizioni che attengono alla gestione ed alla contabilità di tipo finanziario e non di tipo economico. Vanno in particolare richiamati: il primo alinea del più volte citato comma 4, dell'art. 5, in cui si stabilisce che le norme da emanarsi dalle regioni devono attenersi oltre che alla gestione economica e patrimoniale anche a quella "finanziaria"; la lett. c) dello stesso comma 4, in base al quale dette norme devono prevedere anche la destinazione dell'eventuale avanzo e le modalità degli eventuali

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	36.
	disavanzi di esercizio; il comma 8 dell'art. 4, che
	afferma l'obbligo, per le aziende ospedaliere, del-
	la chiusura del bilancio in pareggio, con possibi-
	lità di utilizzazione dell'eventuale avanzo di am-
	ministrazione per investimenti in conto capitale ed
	oneri di parte corrente.
	Indubbiamente si tratta, come rilevato dal-
	l'Ufficio di controllo, di riferimenti ad istituti,
	valori e grandezze proprie del bilancio e della
	contabilità finanziaria. E si pone, quindi, ad av-
	viso del Collegio, la necessità di valutare il si-
	gnificato e le conseguenze sul piano ermeneutico
	della coesistenza di tali elementi con quelli della
	contabilità economica.
	Deve a tale riguardo escludersi l'ipotesi che
	il legislatore abbia inteso istituzionalizzare una
	piena coesistenza dei due sistemi, finanziario e
	contabile, dal momento che tale coesistenza è
	espressamente prevista a titolo provvisorio dal-
	l'ultima frase del comma 6 dell'art. 5. Ne discen-
	de, per converso, che gli elementi di contabilità
	finanziaria sopra messi in evidenza devono conti-
	nuare a sussistere a regime, e quindi risulta pale-
	se l'intento del legislatore di pervenire ad un lo-
	ro coordinamento con gli elementi del sistema eco-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	37.
	nomico, secondo criteri logico-funzionale che ten-
	gano conto della natura pubblicistica degli enti di
	cui trattasi (USL e Ospedali di rilievo nazionale e
	di alta specializzazione). Tale natura implica
	l'assolvimento di compiti di pubblico interesse,
	rispetto ai quali la trasformazione in azienda e
	l'assoggettamento alla contabilità economica hanno
	un valore strumentale non superiore a quello della
	contabilità finanziaria, nel senso che l'obiettivo
	di soddisfare in modo ottimale le esigenze di assi-
	stenza secondo gli standards programmati deve esse-
	re raggiunto senza alterazione dell'equilibrio tra
	costi, rendimenti e risultati, ma anche senza alte-
	razione degli equilibri finanziari cui deve sog-
	giacere, nel quadro della contabilità nazionale, il
	sistema dell'assistenza sanitaria, dal livello cen-
	trale a quello regionale ed a quello della singola
	azienda sanitaria: ciò in ragione della derivazione
	della maggior parte dei suoi finanziamenti dalle
	risorse pubbliche raccolte da fonti contributive e
	tributarie non distinte secondo criteri territoria-
	li, e redistribuite secondo ripartizioni tra spesa
	corrente e spesa in conto capitale, a loro volta
	modulate in rapporto agli obiettivi del Piano sani-
	tario nazionale ed ai gradi di rigidità di taluni

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

38.

costi, quali quelli del personale, stimati e definiti attraverso la contrattazione collettiva a livello centrale.

Di conseguenza, gli elementi di contabilità finanziaria dianzi rilevati nella normativa in esame si atteggiavano come indicatori di equilibri da tutelare nella gestione delle singole aziende sanitarie, tanto nell'interesse delle stesse quanto in quello della finanza pubblica nel suo insieme.

Gli indicatori di equilibrio finanziario vanno, a loro volta, coordinati con quelli di equilibrio economico che caratterizzano la gestione ed il bilancio di tipo aziendale e non v'è dubbio che un ottimo strumento di coordinamento sia costituito proprio dal bilancio pluriennale finanziario. Esso, infatti, può rappresentare, attraverso appropriate aggregazioni dei riflessi finanziari delle proiezioni programmatiche del piano sanitario nazionale e di quello regionale sulla programmazione della singola azienda nell'arco temporale considerato, un quadro di riferimento cui rapportarsi nella gestione economica per obiettivi riscontri delle disponibilità di cui l'azienda stessa può avvalersi nel periodo e per ciascun esercizio di esso, nel rispetto della regola del pareggio.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

39.

In siffatta ricostruzione sistematica della coesistenza tra indicatori di equilibrio finanziario ed indicatori di equilibrio economico, la prescrizione di cui alla lett. b) del comma 4 dell'art. 5 più volte citato, volta all'adozione del bilancio pluriennale di previsione, non può che essere intesa nel senso dell'obbligo di munire la gestione delle aziende sanitarie dell'importante strumento del bilancio pluriennale di previsione di tipo finanziario, fermo restando il rinvio alle norme regionali di cui al citato primo alinea del quarto comma dell'art. 5 per quanto riguarda la disciplina di ulteriori modi e criteri di raccordo degli indicatori di equilibrio finanziario con quelli di equilibrio economico.

Alle conclusioni cui si è testé pervenuti sul piano ermeneutico non osta l'obiezione, formulata dall'Amministrazione in risposta ai rilievi dell'Ufficio di controllo, che non tutte le legislazioni regionali hanno sinora previsto il bilancio pluriennale di previsione di tipo finanziario, dal momento che la previsione normativa sopra richiamata è, come si è visto, inequivocabile e quindi costituisce una norma di principio alla quale non potranno sottrarsi le aziende sanitarie (USL e Ospe-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

40.

dall'anche se finora esse non avevano adottato il bilancio pluriennale finanziario; né la legislazione regionale potrà andare in senso contrario, attesi i noti criteri che regolano la gerarchia delle fonti nei rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Da quanto precede viene in evidenza un vizio di legittimità del decreto in esame, in quanto esso riferisce lo schema di bilancio di tipo economico anche al bilancio pluriennale, in contrasto con quella che si è vista essere la reale volontà normativa. Né rileva quanto osservato dall'Amministrazione e cioè che alla contabilità aziendale è congeniale un bilancio pluriennale di tipo economico; si tratta di uno strumento tecnico di cui le USL e le aziende ospedaliere potranno avvalersi, se lo riterranno o, ancor meglio se lo riterranno le leggi regionali, ma ciò che interessa ai fini della pronuncia sulla legittimità dell'atto è che la normativa nazionale non ha inteso riferirsi a quel tipo di strumento e all'esigenza cui esso soddisfa, bensì al bilancio pluriennale finanziario ed alle esigenze da esso appagate.

Si deve conclusivamente rilevare l'illegittimità dell'atto in esame per questo specifico aspetto e poiché il suo dispositivo per quanto concerne

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

41.

l'aspetto medesimo risulta inscindibilmente connesso alla parte riguardante i profili relativi al bilancio annuale ed al conto consuntivo, in virtù del comune riferimento degli stessi all'unico schema di bilancio economico approvato, il Collegio, pur avendo riscontrato la legittimità di detti profili, non può che ricusare il visto e la conseguente registrazione al decreto nel suo insieme.

Per le altre questioni proposte dal Consigliere delegato, il Collegio, ravvisatane l'attinenza ai profili attuativi della nuova disciplina, le rimette al Consigliere medesimo per le ulteriori valutazioni ed iniziative che egli riterrà di adottare nella sede del controllo successivo ai sensi e per gli effetti dei commi 4 e seguenti, dell'art. 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

P.Q.M.

ricusa il visto e la conseguente registrazione al decreto in epigrafe.

Il Presidente

Il relatore

ElDeRose

Depositato in Segreteria il 10 DIC. 1994

IL DIRIGENTE SUPERIORE
DIRETTORE DELLA SEGRETARIA
dott. Edgardo Romani

