

ed extra ospedaliera, nonchè per la predisposizione di linee-guida per la determinazione dei carichi di lavoro delle aziende sanitarie della Regione, con il corrispettivo di 700 milioni di lire;

- con la Regione autonoma Val d'Aosta, per la realizzazione di uno studio sulla identificazione del modello di struttura ospedaliera idoneo alle esigenze regionali, al costo di 60 milioni;
- con il Ministero della Sanità per due ricerche, concernenti, rispettivamente, “gli aspetti organizzativi e di gestione del S.S.N., con particolare riferimento all’impatto del sistema di pagamento a tariffe sulle prestazioni ospedaliere” e “la definizione di un modello organizzativo e gestionale per la regolamentazione a livello nazionale dei flussi di scambio di sangue umano, emocomponenti e di emoderivati tra i servizi sanitari regionali”, con i corrispettivi concordati di 145 e 120 milioni di lire.

6. La gestione finanziaria e le risultanze complessive

6.1 La gestione finanziario-contabile dell'agenzia risente della peculiare natura della Istituzione, che, pur ponendosi in rapporto di strumentalità con lo Stato e con le Regioni, utilizza in parte schemi e strumenti privatistici.

L'Ente si è così dotato, fin dalla fase iniziale della sua attività, di un regolamento di amministrazione e di contabilità¹⁴ che in parte si conforma ai principi della normativa contabile pubblica - che trovano, come noto, per gli Enti pubblici compiuta affermazione nel D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696. Lo schema del bilancio economico, come evidenziato anche nella relazione tecnica al conto consuntivo 1995, è informato, invece, ai principi del codice civile, integrato e modificato dal d. l.vo 9 aprile 1991, n. 127 e successive modificazioni (concernente l'attuazione delle direttive n. 78/660/CEE e 83/349/CEE, in materia societaria, relativa ai conti annuali e consolidati); risultano così evidenziate, nello stato patrimoniale e nel conto economico, le componenti previste dagli artt. 2424 e 2425 del codice civile.

Tale peculiarità, sulla quale non hanno formulato osservazioni le Amministrazioni vigilanti, non risulta specificamente statuita dal regolamento di amministrazione e contabilità adottato dall'Ente, che, però, dispone, all'art. 35, che il conto economico sia redatto in forma scalare.

L'Ente è, altresì, ricompreso, per effetto del d.P.C.M. 14 settembre 1994¹⁵ integrativo della tabella A annessa alla legge 29 ottobre 1984, n. 720 - tra gli Enti ed organismi pubblici destinatari del sistema di tesoreria unica ed è conseguentemente titolare di un conto corrente infruttifero presso la Tesoreria unica di Roma, sul quale affluiscono il contributo ordinario annuo dello Stato e le altre entrate derivanti dall'attività istituzionale.

¹⁴ Approvato con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 5 in data 21 giugno 1995:

¹⁵ Pubblicato nella G.U. n. 235 del 7 ottobre 1994.

I tempi di deliberazione e di approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi - per i quali la disciplina regolamentare è sostanzialmente conforme a quella del D.P.R. n. 696 del 1979 - risultano dal riassuntivo prospetto che segue:

	Delibere Cons. amm. ne	Pronunce ministeriali	
		Tesoro	Sanità
Bilancio prev.			
1995	21 giugno 1995	15 settembre 1995	12 ottobre 1995
Variazione	21 novembre 1995	26 gennaio 1996	21 febbraio 1996
1996	19 dicembre 1995	8 marzo 1996	6 maggio 1996
Consuntivo			
1995	18 aprile 1996	4 giugno 1996	15 luglio 1996

Dalla considerazione della successione temporale degli atti risulta che il termine regolamentare posto¹⁶ per la deliberazione del bilancio preventivo - che l'Ente non è stato in condizione di osservare per l'esercizio 1995, per la circostanza che gli organi competenti sono stati immessi nelle funzioni soltanto nei primi mesi del medesimo anno - non è stato rispettato neppure per il 1996. Il consuntivo risulta approvato, invece, entro il previsto termine del 30 aprile successivo all'anno di riferimento.

Dai verbali del Collegio dei revisori, resi puntualmente in questo primo periodo di riferimento, non emergono circostanze di particolare rilievo, così come dalle pronunce dei Ministeri vigilanti.

Dall'esame del bilancio consuntivo relativo al 1995, si rilevano le risultanze complessive che si riportano nel prospetto riassuntivo che segue:

¹⁶ L'art. 1 regolamento approvato dal Consiglio di amministrazione con deliberazione n. 5 del 21 giugno 1995 dispone che il bilancio preventivo sia deliberato dal Consiglio di amministrazione entro il 30 novembre (e non entro il 30 ottobre previsto dal d.P.R. 696 del 1979) dell'anno precedente all'esercizio di riferimento.

in milioni di lire	
Entrate	10.158,3
Uscite	4.070,9
Avanzo finanziario	6.087,4
Patrimonio netto	11.772,1
Utile d'esercizio	1.772,3
Avanzo d'amministrazione	6.087,4
Saldo di cassa	7.942,2
Residui attivi	5,5
Residui passivi	1.860,3

Per quanto attiene alla valutazione dell'attività gestoria sotto il profilo generale, è da dire che, in disparte le specifiche notazioni cui si procederà con riguardo ai singoli documenti contabili, la brevità del periodo di gestione considerato nella presente relazione, - avendo l'Ente, come già detto, iniziato ad operare nei primi mesi del 1995 - non consente di rilevare elementi di particolare significatività. Si può solo far cenno dell'entità dell'avanzo finanziario che, unitamente a quello di amministrazione ed al saldo di cassa, denota la sussistenza di una situazione di operatività evidentemente non ancora ottimale.

In tema di registrazione contabile dei fatti di gestione è da notare che l'adozione dei criteri civilistici vigenti per la materia societaria, con la dimostrazione dei risultati economici conseguiti attraverso il computo dei costi e ricavi, ha dato luogo a talune difficoltà nella redazione della parte economico-patrimoniale del bilancio, sottolineate dalla stessa Agenzia nella relazione tecnica al bilancio consuntivo. In tale ambito si rileva che il patrimonio netto, nelle componenti indicate - per il primo anno d'attività in esame - nello stato patrimoniale, non corrisponde alla differenza tra l'attivo ed il passivo.

Ciò, secondo quanto precisato dall'Ente su richiesta della Corte, è da porre in relazione con la presenza, quale particolare "fondo di dotazione" nel patrimonio netto, del contributo ordinario statale 1994 (riscosso nel 1995) e con non agevoli valutazioni extracontabili di alcune voci del rendiconto finanziario,

“redatto secondo il sistema della contabilità finanziaria e non secondo il sistema della partita doppia”.

La Corte, al fine di evitare che si ripetano, per l'avvenire, tali “disallineamenti” - sui quali nulla hanno osservato nè il Collegio dei revisori nè i Ministeri vigilanti - invita l'Agenzia ad adottare idonei interventi correttivi, sul piano contabile, ai fini di una maggiore omogeneità e trasparenza delle risultanze di bilancio.

6.2 Dal rendiconto finanziario (riportato nelle seguenti tabelle 2 e 2 bis) risulta che delle risorse finanziarie complessive (pari a 10,1 miliardi e che comprendono, come si è detto, il contributo statale per il 1994 e 1995 ed i proventi derivanti da contratti stipulati con le Regioni), le esigenze di mantenimento e funzionamento hanno assorbito il 30 per cento (circa 3 miliardi); tale importo risulta prevalentemente ripartito tra le spese per gli organi dell'Ente (466,3 milioni), quelle per il personale in attività di servizio (489,4 milioni) quelle per l'acquisto di beni e servizi (600,7 milioni) e quelle destinate al finanziamento di prestazioni istituzionali per attività di ricerca e sperimentazione (1.460 milioni); in tale ultima categoria di spesa, che, secondo l'articolazione del bilancio, è destinata ad assicurare la provvista finanziaria sia ai contratti ed alle convenzioni “per programmi ed iniziative di ricerca e sperimentazione”, sia a quelli “per la costituzione della banca dati”, gli impegni assunti per il 1995 sono stati integralmente destinati alla ricerca e sperimentazione. Per la banca dati - cui pur sono da riferire, secondo quanto segnalato dall'Ente, notevoli attività preparatorie, e che ha originato spese di minima entità (1,2 milioni) per l'acquisizione dei dati, iscritte nella categoria III¹⁷ - gli oneri sostenuti per l'esercizio 1995 hanno riguardato gli impianti e le attrezzature e sono ricompresi

¹⁷ Acquisto di beni e servizi per il funzionamento dell'Ente.

nella categoria VII delle spese in conto capitale. In tale categoria, destinata, com'è noto, all'acquisizione di beni di uso durevole ed immobilizzazioni tecniche e che ha comportato impegni per circa 1,05 miliardi, si esauriscono le spese di investimento per l'esercizio 1995.

L'avanzo di competenza, che appare di notevole entità, è stato determinato prevalentemente dal cumulo del contributo statale, erogato nell'anno in esame per i due esercizi 1994 e 1995, e dalla limitata attività gestionale svolta nel periodo finanziario di riferimento, circostanza che, come si vedrà, incide, in modo determinante, sulle risultanze di tutti i documenti contabili.

Tabella 2

RENDICONTO FINANZIARIO

in milioni di lire

ENTRATE	1995	SPESE	1995
Correnti	10.158,3	Correnti	3.021,2
Conto Capitale	0,0	Conto Capitale	1.049,7
Partite di giro	210,8	Partite di giro	210,8
Totale	10.369,1	Totale	4.281,7
Disavanzo di competenza	0,0	Avanzo di competenza	6.087,4
Totale a pareggio	10.369,1	Totale a pareggio	10.369,1

	Tabella 2/bis
RENDICONTO FINANZIARIO	
	in milioni di lire
ENTRATE	1995
TITOLO I - ENTRATE CORRENTI	
CAT. I - Contributo ordinario dello Stato - anni 1994-1995	10.000,0
CAT. II - Trasferimenti da parte di Istituti diversi dallo Stato	0,0
CAT. III - Proventi derivanti da contratti stipulati con le Regioni	158,3
CAT. IV - Proventi patrimoniali e immobiliari	0,0
CAT. V - Altre entrate	0,0
CAT. VI - Poste correttive di spese correnti	0,0
TOTALE TITOLO I	10.158,3
TITOLO II - ENTRATE IN CONTO CAPITALE	
CAT. VII - Trasferimenti attivi in conto capitale	0,0
CAT. VIII - Alienazione di immobili e realizzo di valori mobiliari	0,0
TOTALE TITOLO II	0,0
TITOLO III - ACCENSIONE DI PRESTITI	
CAT. IX - Accensione di mutui	0,0
CAT. X - Accensione di altri debiti finanziari	0,0
TOTALE TITOLO III	0,0
TOTALE TIT. I e II	0,0
TITOLO 4 - PARTITE DI GIRO	
Cat. XI - Partite di giro	210,8
TOTALE TITOLO IV	210,8
TOTALE ENTRATE	10.369,1
DISAVANZO FINANZIARIO	
TOTALE A PAREGGIO	10.369,1
SPESE	
TITOLO 1 - CORRENTI	
CAT. I - per gli organi dell'Ente	466,3
CAT. II - per il personale in attività di servizio	489,4
CAT. III - Acquisto di beni e servizi per il funzionamento dell'Ente	600,7
CAT. IV - Prestazioni istituzionali per attività di ricerca e sperimentazione	1.460,0
CAT. V - Oneri finanziari e tributari	4,8
CAT. VI - Spese diverse	0,0
TOTALE TITOLO I	3.021,2
TITOLO 2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	
Cat. VII - Acquisizione di beni di uso durevole ed imm.ni tecniche	1.049,7
CAT. VIII - Indennità di fine rapporto al personale	0,0
CAT. IX - Fondi di riserva	0,0
TOTALE TITOLO II	1.049,7
TITOLO 3 - ESTINZIONE MUTUI E ANTICIPAZIONI E DEBITI DIVERSI	
CAT. X - Rimborsi di mutui e anticipazioni	0,0
TOTALE TITOLO III	0,0
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	1.049,7
TITOLO 4 - PARTITE DI GIRO	
CAT. XI - Partite di giro	210,8
TOTALE TITOLO 4	210,8
TOTALE SPESE	4.281,7
AVANZO FINANZIARIO	6.087,4
TOTALE A PAREGGIO	10.369,1

6.3 Lo stato patrimoniale (riportato nella tabella 3 che segue) è stato redatto dall'Ente, come già ricordato, in conformità dell'art. 2424 del codice civile.

Tra le poste dell'attivo, trattandosi del primo anno di attività, meritano segnalazione, quelle relative alle immobilizzazioni, che comprendono i costi sostenuti per la prima organizzazione della struttura (sia per la realizzazione degli impianti sia per l'arredo e la dotazione tecnico-strumentale degli uffici) e che, come evidenziato nella relazione tecnica dell'Agenzia al conto consuntivo, sono state riportate in bilancio, in base alla normativa vigente, al netto delle quote di ammortamento¹⁸ calcolate con riferimento ai coefficienti di cui alla normativa fiscale. Notevole anche l'importo delle disponibilità liquide, determinate prevalentemente dalla limitata operatività dell'Ente, e solo in minima parte dai debiti non ancora pagati.

Nel passivo, il patrimonio netto risulta costituito, come già in precedenza osservato, dall'utile di esercizio e dal contributo ordinario dello Stato, che, per l'anno 1994 - non avendo ancora l'Agenzia cominciato ad operare - è stato iscritto quale fondo di dotazione. Nell'ambito dei ratei e risconti passivi è riportato l'importo di 1,7 miliardi che corrisponde a quella parte dei costi di competenza dell'esercizio rappresentata da fatture non ancora pervenute ed esigibili nell'esercizio futuro.

¹⁸ L'ente ha comunque indicato, per ciascun bene, il valore lordo e l'entità della prima quota di ammortamento.

Tabella 3

STATO PATRIMONIALE

in migliaia di lire

ATTIVO		1995
IMMOBILIZZAZIONI		
Immobilizzazioni immateriali (1):		
Costi di impianto e di ampliamento		133.452,0
TOTALE A		133.452,0
Immobilizzazioni materiali (1):		
Impianti e macchinari		28.917,0
Attrezzature d'ufficio		323.060,1
Mobili e arredi		376.153,2
Automezzi		23.464,0
TOTALE B		751.594,3
TOTALE (A+B)		885.046,3
ATTIVO CIRCOLANTE		
Scorte: rimanenze di magazzino		11.731,9
Disponibilità liquide: istituto tesoriere		7.942.231,9
TOTALE		7.953.963,8
RATEI E RISCONTI ATTIVI		
Risconti attivi		2.563,1

(1) Gli importi delle Immobilizzazioni immateriali e materiali sono al netto delle quote di ammortamento.

PASSIVO		1995
PATRIMONIO NETTO		
Contributo ordinario dello Stato		5.000.000,0
Fondo di dotazione		5.000.000,0
Utile dell'esercizio		1.772.352,1
TOTALE A		11.772.352,1
DEBITI		
Verso fornitori di merci		11.928,3
Verso fornitori di servizi		1.851,0
Debiti tributari		5.288,1
Verso istituti di previdenza		2.014,9
Altri debiti		21.390,1
TOTALE B		42.472,4
RATEI E RISCONTI PASSIVI		
Fatture da ricevere		1.786.342,0
TOTALE C		1.786.342,0

6.4 Il conto economico, redatto in forma scalare, in conformità dell'art. 2425 del codice civile, evidenzia, quale risultato dell'attività produttiva, un importo di circa 1,7 miliardi, emergente dalla differenza tra il valore ed i costi della produzione (si veda la seguente tabella 4).

Tra i ricavi della produzione sono considerati il contributo ordinario statale per il 1995 ed i proventi derivati dal primo contratto di ricerca stipulato nell'anno.

Nell'ambito dei costi, come evidenziato dall'Ente nella relazione al bilancio, sono stati iscritti quelli effettivamente sostenuti dall'Agenzia ed imputabili all'esercizio 1995, ivi compresi quelli relativi all'ammortamento delle immobilizzazioni materiali calcolati con specifico riferimento ai criteri di cui alla vigente normativa fiscale.

Tabella 4

CONTO ECONOMICO

		in migliaia di lire
		1995
VALORE DELLA PRODUZIONE		
Contributi in c/esercizio		5.000.000,0
Proventi e ricavi diversi		158.270,0
TOTALE A		5.158.270,0
COSTI DELLA PRODUZIONE		
Acquisti di esercizio		77.086,6
Manutenzione e riparazione		63.709,3
Costi per prestazioni di servizi:		
consulenti	1.050,0	
commissioni	15.039,0	16.089,0
Godimento di beni di terzi		363.922,8
Stipendi al personale a contratto		237.310,5
Oneri sociali		97.526,2
Indennità prsonale comandato		85.424,1
Indennità e rimborso missioni		11.202,5
Spese amministrative e generali:		
organi istituzionali	465.256,6	
utenze	33.309,7	
generali	5.912,5	504.478,8
Servizi appalti:		
pulizia locali	21.136,4 (*)	
mensa	36.850,3	60.295,4
Ammortamenti immo.materiali e immateriali		99.833,3
Risconti attivi		-2.563,9
Variazione delle rimanenze		-11.731,9
Accantonamenti tipici dell'esercizio		1.788.123,4
TOTALE B		3.390.706,1
Differenza tra valore e costi della produzione		1.767.563,9
Proventi e oneri finanziari		
Oneri finanziari		-80,8
Interessi attivi		130,4
TOTALE C		49,6
Risultato prima delle imposte (A-B+C)		1.767.613,5
Imposte e tasse		4.739,5
UTILE DI ESERCIZIO		1.772.353,0

(*) L'importo, erroneamente indicato nel conto economico dell'Ente, non corrisponde al costo effettivo, in migliaia di lire, di 23.445, che è quello considerato nella somma di 60.295,4 riportata nel conto economico medesimo.

6.5 Le componenti della situazione amministrativa (che si riporta nella tabella 5) confermano le risultanze già esposte con riguardo agli altri documenti contabili. E ciò vale sia per le cospicue disponibilità di cassa a fine esercizio, sia per il rilevante avanzo di amministrazione, corrispondente all'avanzo finanziario di competenza.

Consistente, pur nel limitato periodo di gestione, la mole dei residui passivi, che meritano attenta considerazione da parte dell'Ente, onde evitare che il fenomeno assuma per il futuro rilevanza ancora maggiore e carattere patologicamente cronico.

Tabella 5

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

in migliaia di lire

	1995	
Consistenza di cassa inizio esercizio		0,0
Riscossioni:		
- conto competenza	10.363.591,0	
- conto residui	0,0	
Totale riscossioni		10.363.591,0
Pagamenti:		
- conto competenza	2.421.359,1	
- conto residui	0,0	
Totale pagamenti		2.421.359,1
Consistenza di cassa fine esercizio		7.942.231,9
Residui attivi:		
- degli esercizi precedenti	0,0	
- dell'esercizio	5.521,6	
Totale residui attivi		5.521,6
Residui passivi:		
- degli esercizi precedenti	0,0	
- dell'esercizio	1.860.392,2	
Totale residui passivi		1.860.392,2
Avanzo d'amministrazione		6.087.361,3

7. Considerazioni conclusive

L'Agenzia per i servizi sanitari regionali, istituita nell'ambito del disegno di riordinamento del Servizio sanitario pubblico, disposto dal decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, è destinata, nell'organizzazione amministrativa dello Stato italiano, ad ottimizzare le prestazioni rese ai cittadini in materia sanitaria e ad assicurare il raccordo tra le decisioni di politica sanitaria a livello nazionale e le scelte adottate a livello regionale, in un peculiare rapporto di intermediazione, sulle cui caratteristiche nell'assetto istituzionale si è di recente soffermata, come in precedenza ricordato, la stessa Corte Costituzionale¹⁹.

Nel periodo cui si riferisce la presente relazione, l'Agenzia ha provveduto agli adempimenti organizzativi necessari per poter iniziare ad operare ed ha dato avvio all'attività istituzionale.

Pur nella limitatezza temporale del periodo di gestione considerato, si può osservare che l'assunzione del personale a contratto appare graduale e misurata, i rapporti instaurati con le Regioni appaiono molteplici e di notevole interesse qualitativo, la prima realizzazione dell'attività istituzionale appare in linea con il progetto operativo desumibile dal disposto normativo.

Non risulta invece che l'Ente - tra l'altro non ancora dotato di un ufficio di controllo interno - abbia adottato idonei parametri per la programmazione e lo svolgimento della propria attività istituzionale in termini di efficacia, efficienza ed economicità, nè si rende possibile conoscere se abbia in altro modo soddisfatto tali esigenze.

In ogni caso, pur tenendo conto delle obiettive circostanze ostative che si sono frapposte ad una piena ed integrale utilizzazione delle risorse (prima fra tutte la brevità del periodo di gestione 1995), non può non notarsi che il cospicuo avanzo di amministrazione, di importo superiore all'entità del

¹⁹ v. precedente nota 3.

contributo statale per l'esercizio 1995, è sintomatico di una funzionalità per certi versi ridotta o comunque non ancora a regime.

Consegue da quanto sopra l'esigenza che l'Agenzia ponga in essere ogni idonea misura per pervenire, nel prosieguo, ad una più soddisfacente situazione di operatività, sì da poter perseguire i propri fini istituzionali, nel fondamentale intento di concorrere ad assicurare alla collettività un servizio sanitario - per economicità ed efficienza - in linea con gli standard europei.

Si sottolinea, infine, la necessità che, da parte dell'Ente, sia valutata l'adeguatezza dell'ordinamento contabile di riferimento, essendo emerse in sede attuativa dello stesso, come in precedenza evidenziato, talune difficoltà nella rappresentazione dei fatti patrimoniali ed economici, che postulano appropriati interventi correttivi, ai fini di una maggiore omogeneità e trasparenza del bilancio.