

I debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni: evidenza contabile, gestione e programmazione della spesa

di Filippo Guagnano
Dirigente del Ministero della difesa

*"E poi il mosser le parole bieche
a dimandar ragione a questo giusto,
che li assegnò sette e cinque per diece"*
(Dante Alighieri, *Divina Commedia*, Par. VI,
136-8)

Premessa

Il tema dei pagamenti tardivi delle pubbliche amministrazioni ha avuto negli ultimi anni un risalto sempre più marcato, sicché da epifenomeno, circoscritto entro i margini della fisiologia dell'agire amministrativo (perché come tale percepito nel sentire comune), ha assunto una connotazione di vera e propria patologia¹, in coincidenza con il verificarsi di una congiuntura economica assai debole. Proprio quest'ultima ha fatto esplodere la questione, già conosciuta e oggetto di preoccupata osservazione, dei debiti pregressi che, accumulati nel tempo, hanno generato uno *stock* di rilevanti dimensioni.

La radice del fenomeno affonda in un terreno ora molle, ora denso e stratificato, per cui l'eziologia trova molteplici ancoraggi e la risposta dell'ordinamento muove, di conseguenza, anche sulla scorta di emergenze giurisprudenziali, dall'*input* normativo, il primo, il più evidente, per poi scivolare lungo i percorsi disegnati, o anche solo abbozzati, di volta in volta da contingenti, multiformi scelte organizzative.

Questo è il tema nei suoi lineamenti essenziali, ma per affrontarlo occorre definire il perimetro dell'indagine e tracciare il sentiero lungo il quale si snoderà, esplicitarne, insomma, i confini concettuali, anche al fine di evitare equivoci.

¹ ...aggravata dall'annidarsi di fenomeni di corruzione, laddove alcuni spazi di esercizio di una pubblica funzione (i.e. della P.A. non necessariamente quale espressione di volontà autoritativa) siano degenerati in arbitrio e siano risultati dare luogo a transazioni aventi ad oggetto, in vario modo, l'esercizio stesso della funzione, condizionando e sottraendo ad elementi di certezza, nel caso di specie, i tempi dei pagamenti. Cfr. in generale, P. DAVIGO, *La giubba del re. Intervista sulla corruzione*, Laterza, 2004, 233pp; G. COLOMBO, *Il vizio della memoria*, Feltrinelli, 2003, 192pp.

La nozione di debito pregresso è di per sé idonea ad esprimere un significato più o meno esteso e il *discrimen* sarà rimesso all'arbitrio di ciascuno, purché, in premessa di ogni discorso, ne sia data, metodologicamente, ragione. Così, qui si assumerà il debito pregresso quale obbligazione pecuniaria di una pubblica amministrazione riveniente da esercizi (meglio: anni) precedenti, restando incluso nel concetto, unitamente al residuo passivo, anche il residuo passivo di fatto, *sub specie* di debito fuori bilancio² e di sopravvenienza passiva³; e se il primo ha origine in un esercizio precedente, essendo poi, per diverse vicende, estinto in uno o più esercizi successivi, il secondo nasce in anni precedenti a quello nel cui esercizio riceve evidenza contabile, pur potendo darsi l'ipotesi teorica (è il caso dell'ente locale) di un debito sorto *extra ordinem* e ricondotto, mediante apposito atto di riconoscimento, nel bilancio dell'esercizio del medesimo anno in cui sia stato contratto (art. 191, D.Lgs. 18/08/2000, n. 267).

L'esposizione che segue sviluppa, lungo due binari sequenziali e secondo uno schema che ricalca la filosofia degli interventi normativi degli ultimi anni, il tema della tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, prendendo in considerazione gli aspetti nei quali si articola e scompone, le due figure del residuo passivo e della sopravvenienza passiva, da un lato, e del debito fuori bilancio, dall'altro, e individuando le cause del loro formarsi e gli strumenti e le linee di condotta orientati ad un loro ridimensionamento, tendenziale contenimento e prevenzione.

L'incidenza di aspetti congiunturali sulla considerazione dei debiti pregressi

La necessità di velocizzare i pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che intercetta la parallela esigenza di smaltimento delle situazioni debitorie pregresse, è testualmente sancita in due recenti disposizioni di legge che, apertamente, ne offrono una chiave connotativa anti-crisi. Si tratta degli art. 9, D.L. 29/11/2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla L. 28/01/2009, n. 2 e integrato dal D.L. 10/02/2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla L. 09/04/2009, n. 33 e dell'art. 9, D.L. 01/07/2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2009, n. 121.

² Cfr. E. GARGANO, *I debiti fuori bilancio: analisi ed esame dell'istituto*, in «Rivista della Corte dei Conti», n. 4/2005, 307-318; S. PILATO, *La responsabilità nei debiti fuori bilancio*, in «Rivista della Corte dei Conti», n. 1/2003, 390-399; con riferimento agli enti locali, nei quali il fenomeno ha avuto una manifestazione più evidente e massiccia, R. NOBILE, *I debiti fuori bilancio nei Comuni e nelle Province. Note minime sull'istituto alla luce dei recenti interventi legislativi in materia*, in Lexitalia.it, n. 1/2004, www.lexitalia.it; 20 pp. Cfr. anche Corte dei Conti, SS.RR. per la Regione siciliana in sede consultiva, delib. n. 2/2005; Corte dei Conti, Sez. del controllo per la Regione Sardegna, delib. n. 17/2005; Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo per la Campania, delib. n. 17/2006.

³ Cfr. la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato 05/02/2008, n. 7, la quale, sulla scorta dell'art. 1, co. 50, L. 23/12/2005, n. 266, identifica i "debiti pregressi" in quelli connessi al mancato pagamento di quote di spese relative all'esercizio precedente e non facilmente ed immediatamente comprimibili, assoggettati ad una disciplina diversa da quella sotto la quale ricadono i debiti di bilancio in senso proprio.

L'attuale fase bassa del ciclo economico è stata, verosimilmente, la levatrice di un problema i cui accenti di criticità in precedenza erano stati adombrati da preoccupazioni, sempre vive, di contenimento della spesa, malgrado il D.Lgs. 09/10/2002, n. 231, recependo una specifica direttiva comunitaria (2000/35/CE del 29/06/2000) contemplasse misure di contrasto ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. È altrettanto verosimile, poi, che una sollecitazione sia pure scaturita dalla recente elaborazione ad opera della Commissione Europea di una proposta di nuova direttiva in materia, la quale focalizza l'attenzione sul comportamento delle pubbliche amministrazioni quali soggetti cattivi pagatori e prevede una maggiore severità nella corrispondente formulazione di sanzioni.

Di conseguenza, la politica di contenimento della spesa – pur apprezzabile nelle intenzioni – attuata attraverso “tagli lineari”⁴, inidonei a discriminare sotto il profilo qualitativo e della qualificazione in termini di priorità dei diversi interventi o aree di spesa e pregiudizievoli del buon funzionamento laddove imposti in corso di esercizio o non graduati tenendo conto di contratti pluriennali già stipulati e della divaricazione tra il tempo della decisione della spesa e quello del suo (doveroso) pagamento, sta recentemente perdendo questa sua caratterizzazione aggressiva per assumerne un'altra, ugualmente incisiva, incentrata sulla correttezza della programmazione quale misura complessivamente orientata a riportare e a mantenere in equilibrio la gestione.

Così, alla leva del controllo e contenimento diretti delle dinamiche di spesa, depurata dagli aspetti di maggiore pervasività, viene associata quella incentivante legata ad una programmazione attenta e virtuosa, al fine di recuperare alla necessaria correttezza i pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

La rilevazione straordinaria dei debiti progressi dei Ministeri

Per conseguire l'obiettivo di assicurare tempestività ai pagamenti delle pubbliche amministrazioni il legislatore ha prospettato, in due occasioni, una

⁴ Cfr. le limitazioni agli impegni e all'emissione dei titoli di pagamento per le Amministrazioni dello Stato nonché le riduzioni degli stanziamenti previsti per il 2002 delle spese di funzionamento per gli enti ed organismi pubblici non territoriali imposte dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 29/11/2002, in aderenza all'atto di indirizzo adottato con D.P.C.M. 29/11/2002, inteso all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, e in attuazione del D.L. 06/09/2002, n. 194 (cd. decreto “tagliaspese”), convertito, con modificazioni, dalla L. 31/10/2002, n. 246; le limitazioni all'effettuazione di pagamenti prescritte dalle LL. 30/12/2004, n. 311 (art. 1, co.15) e 23/12/2005, n. 266 (art. 1, co. 32-4); la sospensione degli impegni per le spese non aventi natura obbligatoria in presenza di atti di impegno per oneri inderogabili e indifferibili riferiti a precedenti esercizi finanziari contemplata dalla L. 23/12/2005, n. 266 (art. 1, co. 21, come modificato dall'art. 60, co. 13, D.L. 25/06/2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in L. 06/08/2008, n. 133); gli accantonamenti lineari e conseguenti indisponibilità di bilancio stabiliti dalla L. 27/12/2006, n. 296 (art. 1, co. 507; ma v. anche l'art. 60, co. 10, D.L. n. 112/2008 citato, in base al quale la quota resa indisponibile per l'anno 2009 è portata in riduzione delle relative dotazioni di bilancio).

soluzione a due vie: una ricognizione (meglio: rilevazione) straordinaria dei debiti pregressi ai fini del loro immediato smaltimento mediante risorse finanziarie appositamente reperite e un'attività di analisi della spesa in funzione di un affinamento della programmazione finanziaria.

Con il già citato articolo 9 del D.L. n. 185/2008, nella versione risultante dalle successive integrazioni, si è inteso provvedere all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31/12/2008 (co. 1-*bis*), il cui pagamento rientri tra le regolazioni debitorie pregresse⁵ e il cui ammontare è accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche sulla base delle risultanze emerse a seguito della emanazione della propria circolare n. 7 del 5 febbraio 2008.

La circolare citata aveva anticipato questa attività di rilevazione e, richiamando le amministrazioni ad una programmazione più attenta e responsabile, aveva delineato le modalità di condotta da seguire al fine di dare immediata visibilità in bilancio ai cosiddetti "oneri latenti", distinguendoli opportunamente in "debiti fuori bilancio in senso proprio" e "sopravvenienze passive." Queste ultime, originate dalla natura inderogabile, indifferibile e ricorrente delle spese, connesse essenzialmente al funzionamento dell'amministrazione, avrebbero potuto e, ai sensi del richiamato art. 9, possono essere impegnate e pagate attingendo ai fondi di riserva disponibili presso le amministrazioni nonché, nei limiti delle disponibilità, allo speciale fondo oneri pregressi istituito dall'art. 1, co. 50, L. n. 266/2005, la cui utilizzazione – è chiaramente precisato – non è consentita per spese di personale (co. 1-*bis*), con la conseguenza, tuttavia, di una possibile sospensione dell'assunzione di impegni per spese non aventi natura obbligatoria (art. 1, co. 21, L. n. 266/2005).

La predetta rilevazione non esaurisce, però, il contenuto normativo dell'art. 9, D.L. n. 185/2008, il quale, riconoscendo implicitamente le difficoltà che, nell'immediato, si frappongono a pagamenti tempestivi delle proprie obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, individua altre due strade da percorrere per dare liquidità ai creditori: l'intervento delle imprese di assicurazione e della SACE s.p.a. nella prestazione di garanzie finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche⁶ e la certificazione, ad opera di regioni ed enti locali, per il solo anno 2009, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, dei crediti come certi, liquidi ed esigibili al fine di consentirne la cessione *pro soluto*⁷. In queste due ipotesi,

⁵ Sono, in buona sostanza, quelle riconducibili ad obbligazioni che, pur munite di un titolo giuridico, risultano sprovviste di impegno contabile per insufficienza dello stanziamento, le «fattispecie già regolate da un contratto, anche a carattere pluriennale, ovvero da occupazione di locali "sine titolo", nelle more della conclusione dei rinnovi contrattuali», le quali vengono assimilate «alle sopravvenienze passive, comportanti mere regolazioni contabili di spese ricorrenti ed incomprimibili» (Circ. MEF-DRGS 07/02/2008, n. 5)

⁶ ...con priorità per le ipotesi nelle quali sia contestualmente offerta una riduzione dell'ammontare del credito originario (co. 3, e DMEF 19/05/2009).

⁷ ...a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente (co. 3-*bis*, le cui modalità di attuazione sono state disciplinate con il DMEF 19/05/2009, contenente disposizioni di maggior dettaglio di quante ne contenga, invece, l'analogo provvedimento di attuazione del co. 3).

tuttavia, malgrado la loro testuale finalizzazione alla «velocizzazione dei pagamenti da parte della p.a.», la situazione che si mira a realizzare è quella non già di una maggiore puntualità dei pagamenti, ma di un più agevole (perché garantito) finanziamento delle imprese creditrici delle pubbliche amministrazioni, in generale, e, nella seconda, di regioni ed enti locali, in particolare⁸.

L'art. 9, co. 1, lett. b) del D.L. n. 78/2009, nella versione definitiva all'esito della conversione in legge, sembra, poi, completare il programma di azione teso allo smaltimento delle preesistenti situazioni debitorie, prevedendo una rilevazione straordinaria dei crediti per somministrazioni, forniture e appalti esigibili nei confronti dei soli Ministeri alla data del 31/12/2008, iscritti nel conto dei residui passivi del bilancio dello Stato per l'anno 2009. L'obiettivo, quindi, include ora anche i residui passivi (non perenti) che, accertati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sono stati resi liquidabili nei limiti delle risorse (circa 18 miliardi di euro in termini di autorizzazioni di cassa) rese disponibili dalla L. 03/08/2009, n. 121, di assestamento del bilancio dello Stato per il 2009 e, considerata l'urgenza sottesa all'operazione, anche in via anticipata per effetto e sotto l'impulso della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 03/07/2009 concernente i pagamenti delle Amministrazioni dello Stato in favore di imprese private.

Una differenza è, tuttavia, evidente rispetto alla rilevazione degli oneri latenti: nel caso dei residui passivi siamo in presenza di debiti che hanno avuto visibilità in bilancio fin dal momento in cui sono insorti, ma che non sono stati regolati per ragioni non sempre ascrivibili ad un comportamento negligente del pubblico funzionario. L'enorme consistenza del volume dei residui passivi formati, infatti, può essere stata originata dall'insufficienza in ciascun esercizio delle disponibilità di cassa ovvero dall'intempestività delle variazioni di bilancio intese ad integrare le autorizzazioni di cassa dei capitoli iscritti negli stati di previsione della spesa delle amministrazioni statali (art. 9-bis, L. 05/08/1978, n. 468 e s.m.i.) ovvero ancora dall'assunzione di atti di impegno eccedenti (*ex ante* o *ex post*) l'effettivo ammontare dell'obbligazione pecuniaria, senza considerare, da ultimo, il possibile scollamento tra autorizzazioni legislative di spesa e capacità concrete delle amministrazioni nonché le carenze documentali a supporto dell'atto di spesa emerse in sede di istruttoria, solo a volte imputabili al funzionario, più spesso al creditore.

Gli strumenti di prevenzione della formazione di nuove situazioni debitorie. Profili problematici e aspetti pratici

⁸ In questa ipotesi, tuttavia, non perdendo di vista lo scopo di assicurare tempestività ai pagamenti delle pubbliche amministrazioni, il DMEF 19/05/2009, adottato ai sensi del co. 3-bis, ha prescritto alle regioni e agli enti locali assoggettati al patto di stabilità interno di indicare nella certificazione il periodo temporale entro il quale procederanno al pagamento in favore delle banche e degli intermediari finanziari dell'importo certificato e le relative modalità (art. 1, co. 2).

Se lo scenario finora delineato copre un orizzonte temporale che dal passato arriva al presente e si spinge solo un po' più in là, fino al futuro prossimo, è solo ad uno sguardo prospettico più lungo che si profilano gli strumenti da adoperare allo scopo di evitare tanto la formazione dei debiti pregressi quanto il ritardo nei pagamenti. Già la richiamata circolare n. 7 del 2008 individuava nella corretta programmazione delle spese la chiave metodologica finalizzata a limitare il fenomeno della traslazione di oneri ad esercizi futuri, attraverso la formulazione della previsione di stanziamenti (anche sui fondi di riserva disponibili presso le amministrazioni) idonei ad assicurare la copertura finanziaria di tutti gli oneri inderogabili e incomprimibili necessari ad assicurare la continuità del servizio.

Alla programmazione si salda, poi, un'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e della allocazione delle relative risorse in bilancio (c.d. *spending review*), la quale, prevista inizialmente per i soli Ministeri (art. 9, co. 1-ter e 1-quater D.L. n. 185/2008)⁹, è stata subito dopo estesa alle altre amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, escluse le regioni e le province autonome (art. 9, co. 1, lett. a, numero 3). Significativa è qui la connotazione finalistica impressa a questa attività, la quale viene realizzata per «ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie» (così, testualmente, entrambe le disposizioni che la prevedono).

Il quadro delle attività orientate alla prevenzione di nuove situazioni debitorie si completa con la previsione di misure di diversa natura, contenute nell'art. 9, D.L. n. 78/2009, che si presenta come un terreno disseminato di espressioni lessicali iterative, denotanti indubbio fermento.

La prima è costituita dall'adozione – obbligatoria per tutte le amministrazioni pubbliche incluse nel conto economico consolidato – entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti (co. 1, lett. a, numero 1). Le linee prescelte saranno sicuramente diverse a seconda del tipo di amministrazione, delle sue dimensioni e della sua articolazione territoriale.

Mentre un piccolo ente locale, privo di complessità e criticità organizzative, adotterà atti di organizzazione verosimilmente ricognitivi delle procedure già formalizzate nel proprio regolamento di contabilità ovvero collaudate nella prassi, recependo e assolvendo l'obbligo normativo in questione nei termini di un semplice adempimento, che assume visibilità con la doverosa pubblicazione sul proprio sito internet, un'amministrazione più complessa e articolata, vivrà questa prescrizione come un'occasione di

⁹ Tale attività viene svolta, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali lanciato nel 2007 (art. 1, co. 480, L. n. 296/2006 e art. 3, co. 67 e 68, L. n. 244/2007), e i risultati conseguiti sono oggetto di illustrazione in appositi rapporti dei Ministri competenti, che costituiscono parte integrante delle relazioni sullo stato della spesa di cui all'art. 3, co. 68, L. n. 244/2007.

riflessione sulle procedure di spesa, non necessariamente formalizzate in atti di natura regolamentare, seguite al suo interno.

Il nuovo obbligo imporrà di reingegnerizzare le procedure di spesa, con la necessaria attenzione all'impiego di soluzioni cui un «indicatore di tempestività dei pagamenti»¹⁰ appositamente determinato si riveli sensibile, formalizzandole in atti di organizzazione, di natura prettamente gestionale, destinati alla pubblicazione sul proprio sito internet. Accentramento ovvero decentramento delle unità operative responsabili della spesa a seconda della strutturazione territoriale, predeterminazione della durata delle fasi in cui si articola l'istruttoria di ciascun procedimento di spesa, appositamente presidiate da forme di responsabilità sanzionatoria, con possibilità, quindi, di formulare addebiti disciplinari al funzionario responsabile del ritardo nel pagamento o amministrativo-contabili, se e nella misura in cui ne derivi un danno (interessi di mora e spese di lite), dematerializzazione completa dei titoli di spesa, richiesta del DURC effettuata in parallelo ad altre attività istruttorie e non in sequenza, impiego delle forme di comunicazione elettronica parallelamente all'emissione degli ordini di pagamento in modo da mantenere attivo un canale di comunicazione immediata anche con il creditore, frequenti azioni di monitoraggio sono solo alcune delle misure che potranno essere considerate e variamente declinate, anche nella forma di semplici *check list*.

In seconda battuta, è la previsione di un insieme articolato di misure, che fa leva sulla responsabilità del funzionario titolare del potere di spesa, a porre un argine alla formazione di debiti pregressi e, insieme, a promuovere la tempestiva effettuazione dei pagamenti (co. 1, lett. a, n. 2).

Infatti, l'obbligo di verificare, preliminarmente all'adozione di provvedimenti che comportano impegni di spesa, la compatibilità del programma dei conseguenti pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio¹¹ e con le regole di finanza pubblica¹² costituisce un richiamo alla massima attenzione e avvedutezza da parte del funzionario e non sembra qualificarne maggiormente il comportamento, che doveva, comunque, essere improntato a correttezza e legalità e i cui atti di spesa già soggiacciono al controllo preventivo di sufficienza dello stanziamento (art. 11, co. 1, D.P.R. 20/04/1994, n. 367 e art. 191, co. 1, D.Lgs. n. 267/2000). Una disattenzione se non un'intenzionale omissione di accertamento della suddetta coerenza potrebbe

¹⁰ V. art. 23, co. 5, L. 18/06/2009, n. 69.

¹¹ A tale obbligo non soggiacciono, invece, le aziende sanitarie locali, ospedaliere, ospedaliere universitarie, i policlinici universitari e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche trasformati in fondazioni. La *ratio* dell'esclusione va probabilmente rinvenuta nell'esigenza di evitare riflessi negativi sulla continuità dell'erogazione di un servizio, quello sanitario, particolarmente sensibile, la cui specificità è sembrata giustificare questa preoccupazione, sintomatica a sua volta del rischio, evidentemente avvertito, di conseguenze inintenzionali derivanti dall'applicazione della disposizione normativa *de qua*. L'esclusione parrebbe, insomma, il frutto di un bilanciamento tra rigore nella gestione della spesa, significativamente in tema di pagamenti, da parte delle amministrazioni pubbliche e opportunità di evitare imprevedibili contraccolpi negativi sul funzionamento delle amministrazioni preposte ad assicurare alla collettività il servizio salute.

¹² Il vincolo sembra pensato per i soggetti che operino in un ente locale, dal momento che sembra identificarsi con il rispetto del patto di stabilità interno.

portare all'insorgenza di situazioni debitorie *extra ordinem*, tanto più grave se si pensi che alla violazione del solo obbligo da ultimo prefigurato è riconnessa, testualmente, una responsabilità disciplinare¹³ ed amministrativa. In questo modo, prima ancora dell'irregolare formazione di un debito, il comportamento del funzionario assumerebbe rilievo disciplinare, grazie ad una previsione che anticipa la tutela erariale e adombra anche un'illiceità amministrativa meramente ipotetica, in quanto non assistita da specifica sanzione¹⁴ e in considerazione del fatto che il verificarsi di un danno è ipotesi eventuale e comunque successiva. Non è, infine, da escludere che il tenore della disposizione normativa, per una sorta di eterogenesi dei fini, induca il funzionario ad una condotta eccessivamente prudente, scoraggiando inizialmente l'adozione di programmi di spese di investimento.

Inoltre, una clausola di salvaguardia delle ragioni erariali, intesa sempre a scongiurare la formazione di debiti pregressi e a conferire maggiore spessore alle decisioni di spesa, impone alle amministrazioni (non ai funzionari), qualora, per ragioni sopravvenute, lo stanziamento di bilancio non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, di adottare le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo¹⁵ o contrattuale. Le iniziative immaginate dal legislatore non sono tipizzate, ma è facile pensare con immediatezza ad interventi correttivi apportati agli stanziamenti o alla rinegoziazione del contratto, con l'ovvio limite rappresentato, in questo caso, dalla disponibilità della controparte, soluzioni queste che già in precedenza erano suggerite da regole non codificate di buona amministrazione.

A garanzia, poi, della corretta applicazione di queste disposizioni, è affidato al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il compito di svolgere un'attività di vigilanza sulle amministrazioni dello Stato¹⁶, le cui modalità procedurali saranno definite da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Probabilmente, le linee essenziali del provvedimento, che potrebbe anche essere adottato – ben oltre il termine, pretenzioso, di trenta giorni – in tempo successivo alla pubblicazione della nuova «legge di contabilità e finanza pubblica» (A.S. n. 1397-B), saranno le seguenti:

¹³ La disposizione si inserisce nel solco di quella contenuta nell'art. 60, co. 14, D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in L. n. 133/2008, considerato che, con un doppio presidio, disciplinare e amministrativo-contabile, irrobustisce la prescrizione normativa di cui al già richiamato art. 1, co. 21, L. n. 266/2005, intesa ad assicurare un efficace controllo e monitoraggio della spesa pubblica, anche attraverso la leva della responsabilità del funzionario che, *ratione muneris*, la gestisce.

¹⁴ ...come accade, per esempio, con la fattispecie contemplata dall'art 30, co. 15, L. n. 289/2002, la quale, a prescindere da un'ipotesi di danno, prevede una specifica sanzione pecuniaria irrogata dalle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti a carico degli amministratori di enti locali che abbiano adottato una delibera con la quale si autorizzi il ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 della Costituzione.

¹⁵ L'aggettivo, malgrado l'asindeto, sembrerebbe qui legarsi in una sorta di endiadi al precedente, «contabile», unitamente al quale appare in grado di esprimere un significato.

¹⁶ Dei medesimi adempimenti di vigilanza sulle altre amministrazioni pubbliche sono, invece, incaricati gli organi interni di revisione e di controllo.

- invito alle amministrazioni a dare atto nei provvedimenti che comportano impegni di spesa dell'avvenuto accertamento della coerenza dei pagamenti programmati con gli stanziamenti di bilancio;
- invito agli uffici centrali del bilancio e alle ragionerie territoriali dello Stato a svolgere con rigore la propria attività di controllo prestando la massima attenzione nella verifica del rispetto da parte dell'amministrazione vigilata delle condizioni poste dall'art. 11, D.P.R. 20/04/1994, n. 367, dall'art. 20, L. 05/08/1978, n. 468 e dall'art. 1, co. 7, L. 23/12/2005, n. 266;
- indicazione, a titolo esemplificativo, delle iniziative che le amministrazioni vigilate potranno assumere in seguito a riduzioni degli stanziamenti di bilancio, esplicitando il significato dell'espressione «anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale» e segnalando, in particolar modo e analiticamente, quelle della prima specie.

Da ultimo, completa il testo dell'art. 9, D.L. n. 78/2009 il comma co. 1-*bis*, aggiunto dalla legge di conversione, il quale, a garanzia del tempestivo adempimento, da parte di regioni commissariate, di proprie obbligazioni pecuniarie nei confronti di un'amministrazione pubblica di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165, contiene la previsione – singolare, soprattutto in considerazione del fatto che, in tale ipotesi, entrambi i soggetti del rapporto sono amministrazioni pubbliche – di una *solutio* per mezzo dell'istituto tesoriere, secondo lo schema della delegazione di pagamento ex art. 1268 e ss. del codice civile e nei termini di una procedura assai rapida che, attivata con istanza dell'amministrazione creditrice, si conclude con il riconoscimento espresso del debito da parte di quella debitrice (la regione commissariata) ovvero, in mancanza, con il riconoscimento tacito allo spirare del trentesimo giorno dalla presentazione dell'istanza. La peculiarità della norma risiede nell'introduzione di dinamiche proprie dei rapporti *inter privatos* e di elementi di certezza in un ambito in cui le regolazioni debitorie risultavano, di fatto, sciolte da vincoli temporali e per ciò stesso ingiustificatamente penalizzanti per le amministrazioni creditrici a beneficio delle debtrici (le regioni commissariate), di per se stesse già poco virtuose nella gestione della spesa di propria pertinenza.

Anche da quest'ultima previsione normativa emerge, dunque, il tentativo del legislatore di guarire il male, la tardiva esecuzione dei pagamenti, con una terapia robusta, sostenuta da un atteggiamento ondivago, ora compulsivo ora parenetico, con effetti sugli operatori talora di timore e disorientamento e non sempre di promozione di condotte virtuose.

A volte, però, si farebbe volentieri a meno di norme giuridiche formali, non dissimili da grida manzoniane quando siano ridondanti e sprovviste del pregio della coerenza, puntando ad ottenere le risposte ai problemi attraverso soluzioni organizzative e condotte eticamente responsabili a carattere diffuso, favorite e sollecitate al proprio interno da tutte le amministrazioni pubbliche, facendo anche leva su quel buon senso che, come scriveva quasi quattro secoli or sono René Descartes nel suo *Discorso sul Metodo*, è fra le cose del mondo quella più equamente distribuita.

www.contabilita-pubblica.it