



7

*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA - UFFICI XIII-XIV

ISPETTORATO GENERALE PER LE POLITICHE DI BILANCIO - UFFICIO I

SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE

Prot. Nr. 0012642

Allegati: 2

Roma, 5 FEB. 2008

- Alle Amministrazioni centrali dello Stato  
LORO SEDI
- All' Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato  
ROMA
- Agli Uffici centrali del bilancio presso le Amministrazioni dello Stato  
LORO SEDI
- All' Ufficio centrale di Ragioneria presso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato  
ROMA
- Alle Ragionerie provinciali dello Stato  
LORO SEDI
- e, p.c. Alla Corte dei Conti:  
-Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato  
-Procura Generale,

via Baiamonti, 25  
ROMA

OGGETTO: Programmazione delle spese di funzionamento degli uffici. Rilevazione dei debiti pregressi.

Le misure di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica inserite nelle leggi finanziarie 2007 e 2008, tra le quali sono da annoverare quelle relative alle attività di analisi e revisione dei programmi di spesa (c.d. "spending review"), confermano, rafforzandolo, lo sforzo del

Governo rivolto, da un lato al controllo dei conti pubblici, dall'altro a migliorare la qualità della spesa.

Nel perseguire questa strategia, uno dei passi fondamentali è quello della definizione di idonei strumenti di finanza pubblica che permettano la verifica del rispetto degli obiettivi concordati in sede Europea. In questo ambito un momento particolarmente rilevante è quello della costruzione del conto economico della PA a legislazione vigente (tendenziale). Fondamentale è, in tale contesto, la valutazione di tutte quelle poste di bilancio che possono determinare incertezza, sia in sede di costruzione del conto economico tendenziale, che sulla quantificazione del relativo saldo, influenzando, così, la trasparenza dei conti pubblici e causando la sottostima dell'andamento previsto delle spese future con conseguente appesantimento delle risorse da reperire in sede di manovra annuale di finanza pubblica.

Sotto questo profilo, una particolare attenzione meritano tutte quelle spese non facilmente ed immediatamente comprimibili che garantiscono il funzionamento delle Amministrazioni (fitti passivi, canoni, utenze, ecc). Per le suddette spese è possibile la formazione di "debiti pregressi" connessi al mancato pagamento di quote relative all'esercizio precedente e, di conseguenza, si ritiene opportuno stabilire alcuni criteri fondamentali da seguire per una corretta ed ordinata gestione delle spese, soprattutto al fine di limitare il fenomeno della traslazione di oneri ad esercizi futuri, mediante una più puntuale programmazione.

Nei paragrafi seguenti sono individuati principi e regole cui le Amministrazioni dello Stato, gli Uffici centrali del bilancio (U.C.B.) e le Ragionerie Provinciali dello Stato (R.P.S.) dovranno attenersi.

## **PROGRAMMAZIONE DELLE SPESE**

La programmazione delle spese di funzionamento impone l'esigenza di soddisfare prioritariamente le spese inderogabili, ricorrenti e certe, il cui ammontare, peraltro, è già noto alle amministrazioni (es.: fitto locali, contratti di pulizia) ovvero desumibile dalla media annua degli anni precedenti (es. : utenze varie).

Gli U.C.B. e le R.P.S. devono, quindi, prestare particolare attenzione alla gestione delle predette spese, essendo, tra l'altro, tenuti a segnalare all'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 21, della legge n.266/2005 (L.F. 2006) l'eventuale insufficienza degli stanziamenti.

Le recenti manovre di finanza pubblica, sono state caratterizzate dalla forte riduzione degli stanziamenti per consumi intermedi e spese di funzionamento in genere, che in alcuni casi sono stati ridotti in misura tale da consentire di far fronte alle sole spese ricorrenti ed incompressibili; per questi motivi è necessario che siano considerate con la massima attenzione le eventuali altre spese non ricorrenti, gravanti sui medesimi stanziamenti.

Le amministrazioni, quindi, in sede di programmazione annuale, dovranno non solo tener conto degli oneri che non hanno trovato immediata visibilità in bilancio (c.d. "oneri latenti"), ma anche adottare i conseguenti adempimenti necessari a riportare in equilibrio la gestione, riesaminando e rinviando, se del caso, l'esecuzione delle altre spese non inderogabili. Molto spesso, infatti, le spese non programmate, qualora impegnate e pagate con precedenza rispetto a quelle ricorrenti ed incompressibili, contribuiscono a rendere insufficienti gli stanziamenti e a determinare l'insorgenza di debiti pregressi. La corretta programmazione delle spese in questione richiede, inoltre, una attenta valutazione dell'utilizzo delle somme allocate sui fondi di riserva disponibili presso le Amministrazioni, in quanto tali fondi devono essere utilizzati in via prioritaria in caso di insufficienza delle risorse per spese inderogabili.

Analoghe limitazioni devono intendersi imposte a quelle Amministrazioni che richiedono l'attivazione dello speciale fondo oneri pregressi di cui all'art. 1, comma 50, della legge finanziaria 2006. Tali richieste potranno essere soddisfatte, unicamente nei limiti delle disponibilità del fondo e solo se le Amministrazioni interessate hanno provveduto a programmare e ad impegnare le spese indifferibili e ricorrenti.

## **CONTROLLO DI RAGIONERIA**

Dal punto di vista del controllo, si invitano gli U.C.B. e le R.P.S. ad usare la massima attenzione nella propria attività, volta, come sempre, al rispetto della normativa vigente in materia di imputazione delle spese.

In punto occorre, preliminarmente, verificare il rispetto da parte dell'Amministrazione vigilata dell'articolo 11 del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, che impone l'assoluto divieto di registrazione dell'impegno, qualora la spesa:

- a) ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo
- b) sia da imputare ad un capitolo diverso da quello indicato;

c) sia riferibile alla gestione dei residui, anziché alla competenza e viceversa.

Si richiama, in particolare, l'attenzione sul rispetto delle disposizioni contenute nell'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, secondo cui gli impegni devono assumersi solo a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate (comma 3) e devono riferirsi unicamente all'esercizio in corso (comma 4). Inoltre, si deve tener conto del termine invalicabile di impegnabilità, fissato al 31 dicembre di ogni anno (comma 14). In tal senso l'esame sarà rivolto in concreto alla verifica che gli impegni siano sorretti da effettive obbligazioni e non semplicemente da atti preliminari, dichiarazione di intenti, convenzioni in via di definizione.

### **RICONOSCIMENTO DI DEBITO**

Particolare attenzione dovrà essere posta in ordine alle seguenti fattispecie:

- a) pagamento di spese connesse a prestazioni rese in assenza di contratto perfezionato e per le quali non è stato assunto il relativo impegno nell'esercizio finanziario di riferimento, in violazione, quindi, del citato articolo 20 della legge n. 468/1978;
- b) formazione di eccedenze di spese di funzionamento effettuate tramite ruoli di spesa fissa. Per queste ultime è necessario verificare la copertura finanziaria complessiva nell'anno di riferimento.

L'ipotesi considerata nel punto sub a), prefigura l'insorgenza di un "debito fuori bilancio", ovviabile, eccezionalmente, con il ricorso all'istituto del "riconoscimento di debito", con oneri a carico dei successivi esercizi finanziari.

E' assolutamente necessario che i provvedimenti di "riconoscimento di debito", suscettibili di dar luogo a possibili elusioni di norme cogenti e delle ordinarie procedure di negoziazione, siano valutati dagli organi di controllo con la massima attenzione, alla luce dei principi della Corte dei Conti di seguito riportati, dovendo essere connessi ad effettive situazioni di necessità ed urgenza.

Tali tipologie di atti devono, ai sensi dell'art 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n.289 (Legge Finanziaria 2003), essere inviati alla Procura della Corte dei Conti e, nei casi previsti dall'articolo 3 della legge n. 20/1994, assoggettati al controllo preventivo della Corte dei Conti.

Si riportano i principi che regolano il riconoscimento di debito enunciati dalla Corte dei Conti e dalla Corte di Cassazione, prima e dopo l'avvento della legge n.20/1994:

- 1) Corte dei Conti, sez. Contr. n. 519 del 1973 e Corte di Cassazione n.9859 del 1990: “in correlazione con il carattere di sussidiarietà dell'azione di arricchimento, non è praticabile il riconoscimento di debito laddove esiste già un legittimo rapporto contrattuale che di per sé esclude che la locupletazione sia avvenuta senza giusta causa”;
- 2) Corte dei Conti, sez. Contr. nn. 1340 e 1398 del 1983 : “il riconoscimento di debito non può essere utilizzato per eludere norme cogenti, ivi comprese quelle contabili, quali l’effettuazione delle spese oltre la disponibilità di bilancio o in violazione dei principi di annualità e di competenza”;
- 3) Corte dei Conti, sez. Contr. n. 53 del 1992: “il riconoscimento di debito non può essere utilizzato per eludere pattuizioni contrattuali e riconoscere prestazioni non comprese o escluse (dal rapporto contrattuale)”;
- 4) Corte dei Conti, sez. contr. n. 123 del 1995: “il riconoscimento di debito rappresenta uno strumento eccezionale extra ordinem in quanto derogatorio delle ordinarie procedure contrattuali e come tale non può essere adoperato come strumento ricorrente e sistematico”;
- 5) Corte dei Conti, sez. contr. n. 1197 del 1981: “i riconoscimenti di debito sono ammissibili solo nei comprovati casi in cui l’Amministrazione, per circostanze particolari sia impossibilitata a tradurre, nelle forme che le sono proprie, le manifestazioni della sua attività negoziale, predestinata a confluire negli schemi tipici, all’uopo previsti dall'ordinamento, a seconda dei rapporti da definire”.

Sempre in ambito di spesa degli organi statali, giova ribadire il principio di diritto pubblico secondo cui non è possibile procedere all'acquisizione di beni e servizi in via “anticipata” rispetto al formale atto di impegno della spesa, che costituisce l’atto conclusivo delle ordinarie procedure ad evidenza pubblica, di controllo e di registrazione (Cass. n. 9531/1996). Pertanto, nei casi di prestazioni “anticipate”, per poter riferire l'obbligazione all'Amministrazione, il relativo pagamento deve essere corredato dall’atto di riconoscimento del debito, da trasmettere alla Corte dei Conti nei modi previsti dalla legge.

E' appena il caso di ricordare che le spese non precedute dalle prescritte procedure contabili o in eccedenza rispetto agli stanziamenti, non possono generare obbligazioni a carico dell'amministrazione e danno luogo a responsabilità diretta e personale dei funzionari.

## **SPESE DIFFERIBILI E SPESE NON DIFFERIBILI**

Sul punto è necessario operare una differenziazione delle ipotesi finora trattate di forniture di beni e prestazioni di servizi che è possibile rimandare ovvero comprimere, rispetto alle fattispecie di spese continuative e ricorrenti “indifferibili” (è il caso delle locazioni di immobili, di pulizia locali, utenze varie e quant’altro sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi) riferite all’esercizio precedente, per le quali non è stato possibile assumere l’impegno nell’anno cui si riferisce la prestazione unicamente per carenza dello stanziamento. Per le spese “comprimibili”, non essendo assolutamente ammesse prestazioni anticipate rispetto alla conclusione delle ordinarie procedure contabili o in assenza di sufficiente stanziamento, per la riferibilità dell’obbligazione all’Amministrazione è necessaria l’assunzione di formale atto di “riconoscimento di debito”, mentre le spese “non differibili” sono da trattate contabilmente in maniera simile alle sopravvenienze passive.

Per questa ultima tipologia, in ossequio ai principi della Corte dei Conti e della Corte di Cassazione sopra riportati, appare superfluo procedere alla formalizzazione di esplicito atto di “riconoscimento di debito” in quanto le fattispecie sono già regolate da un contratto, anche a carattere pluriennale, ovvero da occupazione di locali “sine titolo”, nelle more della conclusione dei rinnovi contrattuali.

E’, tuttavia, doveroso ribadire che tali spese incomprimibili, assimilate alle sopravvenienze passive, sono esclusivamente quelle di funzionamento di cui all’art. 20, comma 5, della legge n. 468/1978, conseguenti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, ovvero a contratti in fase di rinnovo.

## **COPERTURA FINANZIARIA DEGLI ONERI PREGRESSI**

Alla luce di quanto sopra, si rende necessario verificare la copertura finanziaria di tutti gli oneri inderogabili ed incomprimibili necessari ad assicurare la continuità del servizio, in modo da evitare il ripetersi della traslazione tra esercizi finanziari in modo indefinito.

A questi fini le Amministrazioni in indirizzo sono tenute a trasmettere, per il tramite degli Uffici centrali di bilancio e le R.P.S., alla Ragioneria Generale dello Stato, entro il 20 febbraio c.a., un prospetto riepilogativo (allegato n. 1) nel quale sia riportato: l’ammontare complessivo degli oneri pregressi e delle spese indifferibili, ricorrenti e certe, necessarie al funzionamento dell’Amministrazione medesima per l’anno in corso (fitto locali, contratti di pulizia, utenze, ecc.).

Nel medesimo prospetto saranno indicate anche le risorse finanziarie di copertura per gli oneri pregressi e per quelli correnti, tra cui sono da annoverarsi tutte le possibili forme di copertura della spesa offerte dalle varie disposizioni che realizzano la flessibilità del bilancio, ovvero la formalizzazione di un piano di progressivo rientro del debito pregresso.

Per quanto concerne, poi, la speciale modalità di pagamento attraverso ruoli di spesa fissa, per cui alcune spese vengono eseguite a prescindere dall'ammontare del relativo stanziamento, risulta oltremodo necessario procedere alla concreta copertura finanziaria ed al reperimento delle risorse mediante l'attivazione degli strumenti di flessibilità del bilancio. Di conseguenza le Amministrazioni in indirizzo dovranno correttamente quantificare anche tali spese nella comunicazione degli oneri pregressi e dei relativi mezzi di copertura.

#### **MONITORAGGIO E COMUNICAZIONE DEGLI ESITI DEL CONTROLLO.**

E' del tutto evidente l'eccezionalità di impegni non riferiti all'esercizio finanziario in corso, indice, tra l'altro, di insufficienza della programmazione: conseguentemente, in presenza di atti di impegno sostanzialmente riferiti a precedenti esercizi finanziari, è doverosa l'attivazione della procedura prevista dall'articolo 1, comma 21, della legge n. 266/2005 (L.F. 2006) che prevede la sospensione degli impegni per le altre spese non aventi natura obbligatoria.

Quale ulteriore adempimento scaturente dalla accertata presenza di fattispecie regolate con "sopravvenienze passive" ovvero con "riconoscimento di debito" deve, infine, annoverarsi la qualificazione delle suddette spese come aventi natura obbligatoria, da caratterizzare sul bilancio con un "asterisco".

Alla luce di quanto sopra, si è pervenuti alla determinazione di monitorare il fenomeno, distinguendo le fattispecie di "riconoscimento di debito in senso proprio" dalle situazioni assimilabili alle "sopravvenienze passive", comportanti mere regolazioni contabili di spese ricorrenti ed incompressibili.

A questi fini i suddetti uffici di controllo avranno cura di trasmettere alla Ragioneria Generale dello Stato, con cadenza semestrale, un prospetto riepilogativo degli atti in relazione ai quali le Amministrazioni hanno effettuato il pagamento di debiti riferiti ad esercizi scaduti, indicandone anche i sottostanti volumi di spesa (Allegato 2).

Si precisa che rimane in capo alle singole Amministrazioni l'invio alla Procura della Corte dei Conti delle fattispecie di "riconoscimento di debito in senso proprio" (art. 23, comma 5 della

legge 27 dicembre 2002, n. 289), mentre per le situazioni assimilate alle “sopravvenienze passive” (spese di cui all’art. 20, comma 5, della legge n.468/1978) per le quali non occorre emettere un formale atto di “riconoscimento del debito” , la comunicazione del prospetto riepilogativo di cui all’allegato 2 è da considerarsi sostitutiva dell’adempimento –per singolo atto- previsto dall’ art. 23, comma 5 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

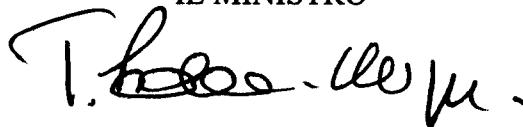
Si precisa, inoltre, che :

I prospetti richiesti dovranno essere inviati anche alla Corte dei Conti, Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (allegato 1) e Procura regionale competente (allegato 2), che potranno richiedere alle singole Amministrazioni tutta la documentazione di dettaglio delle fattispecie segnalate.

I dati semestrali di cui all’allegato 2 devono essere trasmessi entro il mese successivo al periodo di riferimento e dovranno essere inoltrati anche nelle ipotesi negative, ossia in assenza di fattispecie da segnalare nel semestre di riferimento.



IL MINISTRO



☐ **UFFICIO CENTRALE DEL BILANCIO presso**  
☐ **U.C.R. MONOPOLI**  
☐ **RAGIONERIA PROVINCIALE di**

[illegible]

☐ RAGIONERIA PROVINCIALE di