Appendice relativa alle principali differenze nei consumi intermedi tra il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale

In questa appendice viene descritto in maniera analitica il passaggio dai consumi intermedi del bilancio dello Stato a quelli di contabilità nazionale, sinteticamente presentati nel paragrafo 2.3.2.

Gli elementi fondamentali che permettono di approssimare il passaggio dal bilancio dello Stato al conto Stato della contabilità nazionale sono costituiti dal perimetro di riferimento, dalle riclassificazioni necessarie per approssimare il contenuto delle voci secondo il SEC95, dall'approssimazione del criterio della competenza economica.

1. *Definizione del perimetro di riferimento*: L'accezione di Stato dei conti nazionali fa riferimento alle linee guida del SEC95, soprattutto in applicazione delle analisi richieste ai fini della Procedura EDP e del GFSM2001 secondo cui il perimetro dello Stato va determinato in modo da consentirne la rappresentazione contemporanea dei poteri statali: esecutivo, legislativo, impositivo, di controllo. Di conseguenza, al bilancio dello Stato, rappresentato attraverso i Ministeri, si affiancano gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la Presidenza del consiglio dei Ministri e le Agenzie fiscali, definendo un'entità statale[48] che ha competenza sull'intero territorio nazionale. In tale contesto va rilevato come per una corretta rappresentazione dell'attività[49] della Presidenza del consiglio dei ministri che, oltre al proprio ruolo istituzionale di coordinamento dell'attività di governo, svolge anche un ruolo di amministrazione attività nella gestione della spesa attraverso alcuni Dipartimenti (Protezione Civile e Editoria), siano necessarie anche informazioni relative a tali gestioni che avvengono attraverso fondi alimentati dalla Tesoreria statale. Lo stesso vale per tutti gli enti che vanno consolidati nel comparto Stato di finanza pubblica; per una corretta individuazione delle spese da essi effettuate, è, quindi, necessario utilizzare i dati dei rispettivi bilanci.
2. *Riclassificazioni dei dati di bilancio per approssimare le operazioni secondo le definizioni del SEC95*: il bilancio dello Stato ha assunto, già a partire dalla legge 94/1997, le classificazioni dei conti nazionali, sia economica che funzionale, quali riferimenti per la rappresentazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche. La legge 196/2009 ha ulteriormente rafforzato la necessità che ci sia questa coerenza (articolo 40), pur mantenendo alcune specificità tipiche della contabilità pubblica quale i fondi di riserva e

---

[48] Nel bilancio dello Stato tali enti vengono rilevati attraverso i trasferimenti effettuati dal bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, prevalentemente di parte corrente relativi al funzionamento degli enti stessi; attraverso la classificazione per finalità della spesa è anche possibile individuare i trasferimenti ad essi fatti, facendo riferimento alle Missioni: 1 Organi costituzionali e di rilievo costituzionale – articolata nei programmi *Organi costituzionali, Organi a rilevanza costituzionale, Presidenza del consiglio dei Ministri*- e 29 Politica economica finanziaria e di bilancio, Programma *Regolazione, giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità*.

[49] La necessità di integrare le fonti informative per quanto riguarda la PCM e tutte le altre amministrazioni che ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato che vengono gestiti attraverso la Tesoreria statale è valida non solo per il corrente approfondimento sui consumi intermedi ma anche per altre tipologie di spesa, come avviene nel caso degli investimenti.

le categorie di tipo residuale[50], nonché le poste correttive e compensative, che permettono la piena rappresentazione delle poste contabili in bilancio. La necessità di far convivere esigenze diverse in relazione alla rappresentazione del bilancio pubblico ha come conseguenza, che non sempre è possibile avere una perfetta corrispondenza tra le categorie definite dal bilancio e le classificazioni dei conti nazionali. Si rendono, quindi, necessarie specifiche operazioni di rettifica che sono qui illustrate con riferimento al caso dei consumi intermedi che vengono costruiti a partire dalla categoria 2 del bilancio dello Stato (Consumi intermedi) e di una parte della categoria 12 (Altre spese correnti). Esistono poi alcune integrazioni che aumentano il valore dei consumi intermedi - aggi e commissioni per la gestione dei concorsi a pronostico gestite dall'amministrazione autonoma dei Monopoli dello Stato[51] e alcune tipologie di spese che, nonostante siano classificate nella categoria investimenti fissi hanno la natura di consumi intermedi - e altre che lo diminuiscono, come i trasferimenti a Equitalia[52] s.p.a. e le spese per premi e assicurazioni danni.

3. *Approssimazione del criterio della competenza economica*: nel caso dei consumi intermedi l'approssimazione del criterio della competenza economica a partire dalla competenza giuridica[53] necessita di alcune integrazioni dovute a particolari e rilevanti istituti contabili previsti dalla normativa, la cui mancata considerazione comprometterebbe l'attendibilità della stima del conto Stato per competenza economica a partire dai dati del bilancio, e dalla necessità di effettuare alcune integrazioni richieste dalla coerenza del quadro complessivo dei conti nazionali come gli armamenti della difesa e l'imputazione diretta della spesa dovuta ai SIFIM, servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurata.
   a. *Residui di stanziamento*: costituiscono somme che pur non essendo impegnate formalmente nel corso dell'esercizio vengono comunque conservate nel bilancio dell'esercizio successivo. Ai fini dell'approssimazione del criterio della competenza economica dei consumi intermedi dello Stato tali poste vanno eliminate in quanto costituiscono "impegni" a fronte dei quali non esiste una obbligazione giuridicamente perfezionata. Esse andranno considerate nell'anno in cui nascerà effettivamente l'obbligo a pagare.
   b. *Riassegnazione dei residui passivi perenti*: La perenzione è un tipico istituto della contabilità di Stato. In base alle regole della contabilità di Stato, le spese impegnate e non pagate alla fine dell'esercizio costituiscono residui passivi. Questi vengono conservati in bilancio nel conto residui per due anni. Passato tale periodo, tali somme sono soggette a perenzione[54] amministrativa, ossia vengono eliminate dalle scritture

---

[50] Tali voci di spesa sono contenute all'interno della categoria 12 per le spese correnti e nella categoria 26 per le altre spese in conto capitale.

[51] L'amministrazione dei Monopoli di Stato in ragione dell'attività svolta di tipo market non appartiene al settore delle Amministrazioni pubbliche; pertanto i rapporti finanziari con essa non si consolidano e vanno considerati come acquisto di beni e servizi, nello specifico caso degli aggi, sostenuti dallo Stato per lo svolgimento di un'attività market quella dei giochi e concorsi a pronostici, effettuata attraverso un soggetto terzo, costituito dai Monopoli.

[52] Equitalia s.p.a. è classificata all'interno del settore delle amministrazioni pubbliche, pertanto il servizio che essa svolge per conto dell'amministrazione statale viene considerato come una produzione non market a fronte di cui viene ricevuto un trasferimento per il funzionamento.

[53] Il Bilancio dello Stato e il Rendiconto generale dello Stato costituiscono documentati contabili di valenza legale essendo approvati con legge.

[54] L'istituto della perenzione è regolato dall'articolo 36 della legge di contabilità di Stato, come modificato dal D.L. 98/2011, comma 8, art. 10, dove si stabilisce che i residui delle spese correnti e delle spese in conto capitale, non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendono perenti agli effetti amministrativi. Le somme eliminate possono essere riportate in bilancio con assegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, laddove ne venga richiesto il pagamento, prelevando dagli appositi fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti stanziati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In questo modo il creditore, fino a che il relativo credito non si estingue per

del conto del bilancio e iscritte nel conto del patrimonio. Nel caso in cui il creditore richieda il pagamento tali somme vengono reiscritte in bilancio, nei limiti degli stanziamenti previsti sugli appositi fondi iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In questi casi, come per i residui di stanziamento, nel passaggio dai dati di bilancio a quelli di contabilità nazionale le risorse relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti andranno eliminate in quanto rappresentano risorse che in base al principio di competenza economica sono già state imputate ad esercizi passati ossia a quegli esercizi nei quali è sorta la sottostante obbligazione giuridica.

c. *Debiti pregressi*: La nozione di debiti pregressi indica l'insorgenza di debiti fuori bilancio riferiti a esercizi precedenti a quello di riferimento e derivanti da prestazioni rese in assenza di perfezionamento delle dovute procedure contabili. In tali fattispecie, posto il divieto generale di imputare ad un esercizio finanziario spese derivanti da prestazioni e/o servizi acquisiti in esercizi precedenti, il pagamento della spesa dovrà necessariamente essere preceduto, da parte dell'amministrazione interessata, da un formale atto di riconoscimento del debito contratto in un esercizio successivo a quello in cui il debito stesso si è generato. la tematica dei debiti pregressi viene approfondita in uno specifico capitolo di questo rapporto.
d. *Consegne Difesa:* La spesa per le forniture militari viene valutata secondo il metodo della consegna, regolato da una decisione comunitaria del 2006, in base alle quale i predetti beni (navi da guerra, aerei da combattimento, specifici sistemi di telecomunicazioni e simili), sono considerati nei consumi intermedi sulla base della messa a disposizione[55] delle amministrazioni pubbliche. Viene, quindi, considerato che il bene entra nella disponibilità e nel conseguente consumo pubblico in corrispondenza della consegna. Questo principio è stato definito per avere un trattamento uniforme tra gli Stati Membri delle spese militari per evitare che la contabilizzazione dei beni avvenisse in maniera strumentale in determinati periodi.
e. *SIFIM*: I servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati corrispondono al valore della produzione derivante dall'attività di intermediazione finanziaria prestata dalle istituzioni di credito. Essi riguardano per le amministrazioni pubbliche il costo per i servizi bancari e finanziari relativi alla provvista fondi che può riguardare sia il costo relativo alla contrazione di prestiti che di semplice gestione dei rapporti bancari. I SIFIM sono stimati secondo una specifica metodologia adottata dalla contabilità nazionale secondo le linee guida internazionali, stabilite in ambito europeo attraverso un regolamento[56] comunitario.

---

prescrizione, non subisce alcun pregiudizio per la riscossione delle somme vantate. Si precisa che l'istituto della prescrizione nel diritto civile consiste nell'estinzione di un diritto soggettivo per effetto dell'inerzia o del non uso del medesimo da parte del suo titolare per un periodo di tempo stabilito dalla legge. Il termine ordinario della prescrizione, qualora la legge non disponga diversamente, è fissato in dieci anni. Esistono tuttavia anche fattispecie per le quali i termini di prescrizione sono ridotti a cinque anni.

[55] La decisione Eurostat 31/2006 del 9 marzo 2006 introduce principi comuni - ritenuti opportuni per l'eterogeneità delle prassi seguite dai diversi Stati - sui criteri di registrazione della spesa per forniture militari sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Principio generale è quello che tali forniture sono contabilizzate alla consegna del bene, prescindendo dai relativi pagamenti. Per meglio identificare il momento della consegna nel caso della fornitura di beni o servizi militari regolati da contratti a lungo termine sono state individuate tre specifiche tipologie: (a) consegna scaglionata nel tempo di beni e servizi identici (seriali, ad esempio di un certo numero di aerei) – in tal caso la spesa deve essere iscritta nel momento della effettiva consegna di ciascun elemento; (b) consegna di equipaggiamenti individuali ma autonomamente operativi che compongono sistemi complessi – anche in questo caso la spesa afferente a detti equipaggiamenti deve essere iscritta alla loro effettiva consegna e non all'esaurimento del contratto; (c) prodotto finale realizzato nel corso di molti anni (ad esempio, una portaerei) – in questo caso la spesa deve essere iscritta alla consegna effettiva del prodotto e non nel momento del passaggio di proprietà.

[56] Allo stato attuale, per l'applicazione del nuovo sistema ESA2010, è stata istituita una specifica Task Force che sta approfondendo le metodologie di valutazione.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3 I debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali dello Stato

3.1 Introduzione

Nel corso degli ultimi anni, anche a seguito delle considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi[1], avvenute per effetto delle numerose manovre di finanza pubblica, si è determinata una notevole accelerazione nel processo di formazione dei cosiddetti debiti "fuori bilancio". Si tratta di debiti di cui, al momento della loro formazione, non vi è alcuna evidenza contabile nel bilancio dello Stato per il fatto che l'amministrazione ha assunto obblighi per una somma superiore alle effettive risorse finanziarie a disposizione. Tali debiti sono generalmente legati al mancato pagamento di oneri di natura corrente, destinati al funzionamento delle amministrazioni, e spesso a contratti con effetto pluriennale per i quali l'impegno annuo è stato assunto in anni precedenti[2].

Oltre a incidere sulla trasparenza del bilancio, la presenza di debiti fuori bilancio inficia il processo di programmazione delle risorse e riduce la capacità di controllo della spesa. Trattandosi di transazioni mai registrate in bilancio, non sono rilevate nelle statistiche sul debito pubblico ma rinviano a esercizi successivi gli oneri che hanno causato lo "sforamento" degli stanziamenti in bilancio.

I debiti fuori bilancio verso terzi costituiscono solo una parte delle spese che superano gli stanziamenti autorizzati: nel caso di liti, sentenze e lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva per le quali gli stanziamenti in bilancio sono insufficienti, le amministrazioni si avvalgono di anticipazioni della Tesoreria, tramite il riscorso a pagamenti cosiddetti in "conto sospeso". Tali anticipazioni sono visibili sui conti pubblici, ma non sono immediatamente raccordate al bilancio. Sono fenomeno gestionale ordinario, che rimane trascurato nella valutazione complessiva della spesa, compromettendo la rappresentatività del consuntivo (conto del bilancio) e non consentendo di promuovere una più efficace programmazione finanziaria. Trattandosi di "sforamenti" dello stanziamento che vengono sanati successivamente - con appositi prelevamenti dal fondo riserva per le spese obbligatorie o dal fondo per la regolazione contabile dei sospesi di tesoreria – possono, nel tempo, generare un incentivo a non considerare nelle previsioni di spesa il reale fabbisogno di tali partite.

---

[1] Dal 2003 al 2010, gli stanziamenti definitivi per consumi intermedi si sono ridotti dell'ordine del 3,8 per cento medio l'anno.

[2] La questione dei debiti pregressi è altra rispetto alla problematica dei residui passivi perenti, valutati in circa 94 miliardi di euro al 31.12.2011 e recentemente oggetto di provvedimenti specifici per la cosiddetta accelerazione del pagamento dei crediti commerciali, in attuazione dell'art. 35, c. 1, lett. b) del DL 24 gennaio 2012, n. 1. Le risorse andate in perenzione tra il 2008 e 2010 sono state in media 7 miliardi l'anno, con un aumento consistente nel 2011 pari a 13,4 miliardi. Così come i debiti fuori bilancio, anche i residui perenti contribuiscono a spostare ad esercizi futuri il pagamento di oneri dovuti a terzi. Si riferiscono generalmente alla spesa in conto capitale, e sono determinati in particolare dai tempi di realizzazione sottostanti alcuni interventi (per esempio nel settore della ricerca). In questo caso, tuttavia, il debito è potenziale e va accertato l'effettivo ammontare dei crediti esigibili nei confronti dei Ministeri.

Nonostante, le recenti iniziative per lo smaltimento delle situazioni debitorie accumulate nel tempo e per spingere le amministrazioni ad assumere misure organizzative, amministrative e contrattuali per arginare il fenomeno, permane un ammontare di debiti pregressi ancora consistente. Sulla base delle informazioni disponibili, a fine 2011 le amministrazioni centrali dello Stato hanno rilevato circa 1 miliardo di euro di debiti fuori bilancio relativi a spese per forniture di beni e di servizi in attesa di un pagamento.

Il fenomeno evidenzia la parziale efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento della spesa adottati negli ultimi anni. Le nuove posizioni debitorie compensano in parte i risparmi conseguiti solo "nominalmente" (attraverso la riduzione degli stanziamenti) ma non strutturalmente (attraverso la riduzione della spesa) dalle amministrazioni. Le difficoltà riscontrate derivano anche dal fatto che i tagli operati dalle manovre finanziarie sono intervenuti su categorie di spesa, come quelle di funzionamento, non facilmente e immediatamente comprimibili da parte delle amministrazioni (es. canoni, fitti, utenze, ecc.) e per le quali impegni contrattuali pluriennali erano già stati presi in anni precedenti. D'altra parte, i comportamenti di spesa delle amministrazioni – anche di fronte alle incertezze finanziarie di medio termine - non si sono adeguati al nuovo vincolo di bilancio. In alcuni casi, la pratica di ripiano dei debiti fuori bilancio degli ultimi anni, potrebbe aver generato aspettative su partite di spesa che prima o poi sarebbero state coperte e favorito un atteggiamento in cui, durante l'esercizio finanziario, vengono prima soddisfatte voci di spesa alle quali non si vuole rinunciare o riprogrammare, lasciando invece maturare i debiti su quelle particolari tipologie spese ineludibili per le quali pur pagando in ritardo le amministrazioni beneficiano comunque del servizio (fitti passivi, canoni, utenze, spese postali, ecc.).

Nell'intento di trovare soluzioni a tale problematica, si è intervenuti con lo stanziamento di risorse aggiuntive per la copertura dei debiti e tentando di introdurre misure volte a prevenire la loro formazione (cfr. Riquadro 3-1):

- l'istituzione di un fondo per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni e organismi vari (legge n. 266 del 2005), con una dotazione finanziaria per tre anni;
- il rifinanziamento del fondo (decreto legge n. 185 del 2008 e decreto legge n. 5 del 2009), al fine di assicurare l'estinzione dei crediti a tutto il 31 dicembre 2008;
- l'incremento del fondo (decreto legge n. 98 del 2010) per provvedere all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2010;
- decreti ministeriali e circolari della RGS che accentuano la responsabilità disciplinare e amministrativa a carico del funzionario che dispone la spesa per l'avere determinato debiti fuori bilancio e ricordano i principali strumenti di flessibilità amministrativa o legislativa attivabili qualora, per ragioni sopravvenute e non prevedibili, si dovesse verificare la mancata capienza di fondi rispetto alle obbligazioni già perfezionate in atti di impegno;
- da ultimo, il decreto legge sulle liberalizzazioni n. 1 del 2012, stanzia complessivamente 5,7 miliardi per l'estinzione di crediti commerciali maturati nei confronti dello Stato, di cui 4,7 miliardi per la reiscrizione di residui passivi perenti e 1 miliardo per i debiti fuori bilancio dei Ministeri (di cui si sta provvedendo al relativo accertamento).

L'esperienza di questi anni mostra, tuttavia, che è difficile risolvere la questione dei debiti fuori bilancio senza adottare misure specifiche volte alla razionalizzazione delle strutture

e dei servizi forniti dalle amministrazioni, nonché una vera innovazione dei processi di produzione. Le soluzioni finora prospettate non aggrediscono infatti, le questioni sottostanti la formazione delle situazioni debitorie che superano l'ordine di priorità con cui le spese sono ordinate e la responsabilità dei singoli dirigenti e attengono, invece, alla coerenza tra i vincoli di bilancio e l'attuale assetto organizzativo e normativo.

Riquadro 3-1 – Misure per il risanamento e la prevenzione dai debiti fuori bilancio

Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (art. 1, co. 50), *la quale prevede la costituzione di un Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con una dotazione finanziaria pari a 170 milioni di euro per l'anno 2006 e a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008, al fine di estinguere i debiti pregressi contratti dalle Amministrazioni Centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed vari organismi. Con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono state individuate e quantificate le partite ripianate* ***(Decreto n. 102146 del 16 novembre 2009)***

Decreto Legge 29 novembre 2008 n. 185 (art. 9), convertito in L. 28 gennaio 2009 n. 2*, il quale ha stabilito che le Amministrazioni Centrali dello Stato, di concerto con il MEF, avviino una attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e allocazione delle risorse di bilancio, allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie. La norma ha inoltre, disposto l'integrazione del Fondo di cui all'art. 1, co. 50, L. 23 dicembre 2005, n. 266 (sopra menzionata), affinché si provveda all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2007* ***(Decreto n. 21945 del 23 giugno 2009)***

Circolare RGS 5 febbraio 2008, n. 7, *in attuazione del DL n.185/2008, con la quale si avvia un processo di ricognizione, con cadenza semestrale, dei debiti pregressi, al fine di monitorare il fenomeno e verificarne la progressiva regolazione. Nella stessa 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.) devono attenersi.*

Decreto Legge 10 febbraio 2009 n. 5, convertito in L. 9 aprile 2009 n.33, *il quale ha esteso l'estinzione dei crediti maturati verso i Ministeri nel corso dell'anno 2008, con il Fondo di all'art. 1, co. 50, L. 23 dicembre 2005, n. 266. Con appositi decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze sono state individuate e quantificate le partite da ripianare* ***(Decreto n. 153194 del 2008, Decreti n. 38631, 83949 del 2009)***

Legge 23 dicembre 2009 n. 191 (legge di stabilità 2010, ex legge finanziaria) art. 2, co. 250 (ultimo periodo)*, che ha istituito un Fondo per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia, che detiene il servizio di Tesoreria, per un importo di 689 milioni di euro per l'anno 2010, di 1.991 milioni di euro per l'anno 2011 e di 182 milioni di euro per l'anno 2012, destinato, mediante Decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, alla sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia per le quali non esistono in bilancio le risorse occorrenti.*

Decreto Legge 1 luglio 2009 n. 78 (art.9), convertito in L. 3 agosto 2009 n. 102, *il quale ha ampliato l'ambito applicativo dell'analisi e revisione delle procedure di spesa e allocazione delle risorse di bilancio, allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, anche alle altre Pubbliche Amministrazioni che fanno parte del settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche individuato dall'ISTAT, escluse le Regioni e le Province autonome per le quali la presente disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.*

Decreto Ministeriale (MEF) del 8 agosto 2010 n.291 (art. 3, co. 1a), *che prevede una responsabilità disciplinare e amministrativa a carico del funzionario che dispone la spesa per l'avere determinato debiti fuori bilancio.*

Circolare RGS 15 dicembre 2010, n. 38, *la quale si inserisce nel complesso delle misure e delle disposizioni finalizzate al controllo dei conti pubblici e al miglioramento della qualità della spesa, illustra le procedure di analisi e revisione della spesa per evitare la formazione di debiti pregressi e i principali strumenti di flessibilità attivabili qualora, per ragioni sopravvenute e non prevedibili, si dovesse verificare la mancata capienza di fondi rispetto alle obbligazioni già perfezionate in atti di impegno. Gli strumenti possono essere di natura amministrativa (le variazioni compensative nell'ambito del proprio bilancio, o eventuali fondi da ripartire di pertinenza di ciascuna amministrazione) ovvero, legislativa (assestamento).*

Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, *il quale nel disciplinare le misure per la tempestività dei pagamenti, stabilisce che il Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, sia incrementato, per l'anno 2012, di un importo di un miliardo di euro.*

Circolare RGS del 27 febbraio 2012 n.6, *la quale in applicazione del decreto legge n.1 del 2012, prevede la prosecuzione degli interventi volti alla eliminazione delle situazioni debitorie pregresse, attribuendo un importo massimo di 1 miliardo di euro per provvedere alla estinzione dei crediti per spese relative a consumi intermedi maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2011.*

3.2 *La consistenza dei debiti fuori bilancio*

Poiché si tratta di transazioni di cui non vi è traccia in bilancio, l'entità e la composizione dei debiti pregressi sono difficili da rilevare. Alle amministrazioni centrali è stato richiesto, ai sensi della legge n.185/2008, di rilevare le situazioni debitorie[3] e di presentare un rapporto sulle procedure di spesa e sulle misure prese per evitare la formazione di nuovi debiti. Lo scopo di questo paragrafo è quello di fare un quadro sintetico dei principali elementi informativi disponibili, di fornire alcuni spunti interpretativi sulle principali criticità e di formulare alcune indicazioni per inserire utili correttivi alla situazione attuale.

La prima ricognizione effettuata nel 2009 ha portato alla luce debiti pregressi per l'acquisto di beni e di servizi, formatisi prevalentemente negli anni 2007 e 2008, per oltre 2

[3] I debiti fuori bilancio sono definiti dalla RGS (cfr. Circolare RGS n.38/2010) come *"obbligazioni per le quali non si erano concluse le procedure contabili previste dall'ordinamento e quindi non avevano trovato corrispondente evidenziazione in bilancio"*.

miliardi di euro. L'entità dei debiti relativi alle spese di funzionamento delle amministrazioni centrali, pur mostrando una leggera tendenza alla diminuzione, non è cambiata in maniera significativa malgrado le misure adottate: a fine 2010 sono stati accertati quali debiti ulteriori 1,5 miliardi di euro e a fine 2011 i debiti fuori bilancio accertati erano poco meno di un miliardo (Tavola 3-1).

La massa di debiti è rimasta altamente concentrata in quattro amministrazioni lungo tutto il triennio: i Ministeri della giustizia, dell'interno, della difesa e dell'economia e della finanze pesano per oltre il 90 per cento dell'intero ammontare. Dal 2010 al 2011, con l'eccezione del Ministero dell'economia e delle finanze, le amministrazioni sopra citate hanno tutte ridotto in maniera più o meno consistente lo stock di debiti, continuando tuttavia a rappresentare un valore aggregato pari a 927 milioni di euro.

Tavola 3-1. Debiti fuori bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato (in milioni di euro)

Ministeri	Debiti accertati al 31.12.2009					Debiti accertati al 31.12.2010			Debiti accertati al 31.12.2011		
	DM n 102146/2009 e DM n 21945/2009					DM n 108861/2011					
	2007 e precedenti	2008	totale	*impegni*	*economie*	2009 e precedenti	2010	totale	prima del 2011	2011	totale
MEF	180,1	35,8	**215,9**	*147,7*	*69,3*	14,7	33,5	**48,2**	3,7	90,8	**94,6**
MISE	14,4	9,0	**23,4**	*20,7*	-	4,2	4,2	**8,3**	-	5,3	**5,3**
LAVORO e Salute	4,9	5,6	**10,5**	*6,5*	*2,2*	5,6	7,2	**12,8**	-	21,1	**21,1**
di cui MLPS						*1,1*	-	***1,1***	-	*0,1*	***0,1***
di cui SALUTE						*4,5*	*7,2*	***11,6***	-	*21,0*	***21,0***
GIUSTIZIA	256,1	384,7	**640,8**	*579,7*	*61,1*	246,5	322,1	**568,6**	112,5	7,2	**119,7**
MAE	2,7	3,1	**5,8**	*3,8*	*2,0*	1,5	5,2	**6,7**	-	11,3	**11,3**
MIUR	28,7	11,9	**40,6**	*37,6*	*3,0*	41,5	3,8	**45,2**	-	6,8	**6,8**
INTERNO	524,5	267,1	**791,6**	*782,8*	*8,0*	215,8	327,6	**543,4**	-	476,8	**476,8**
AMBIENTE	1,5	-	**1,5**	*1,5*	*0,0*	17,5	0,6	**18,1**	-	8,3	**8,3**
MIT	21,2	14,3	**35,5**	*14,3*	-	11,9	15,2	**27,1**	5,0	7,1	**12,1**
DIFESA	216,7	128,7	**345,4**	*345,4*	-	29,7	224,9	**254,5**	1,1	234,6	**235,7**
MIPAAF	3,1	0,7	**3,9**	*3,6*	-	0,2	0,4	**0,6**	0,01	1,6	**1,6**
MIBAC	6,8	5,7	**12,6**	*12,6*	-	6,0	8,3	**14,3**	-	4,3	**4,3**
Totale	**1.260,7**	**866,7**	**2.127,4**	***1.956,1***	***145,6***	**595,0**	**952,8**	**1.547,9**	**122,4**	**875,1**	**997,5**

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e elaborazioni sul bilancio dello Stato.

Anche se l'entità del fenomeno appare in diminuzione, la disponibilità di uno specifico fondo per il ripiano dei debiti e l'attività di accertamento annuale non sembrano aver inciso strutturalmente sulla sua portata e non hanno condotto a una estinzione dei debiti pregressi relativi al periodo considerato. Le successive rilevazioni mettono in luce, infatti, ogni anno, l'emersione di debiti non estinti relativi a esercizi anche lontani rispetto a quello in esame. Le prime partite ripianate con il fondo costituito nel 2006 (ai sensi della legge n. 266/2005) non hanno completamente esaurito lo stock degli anni precedenti. Seppure una parte preponderante dei debiti accertati si riferisca a nuove formazioni, ossia a obbligazioni riferite all'ultimo esercizio finanziario in esame, la situazione appare piuttosto diversificata a seconda del Ministero. Complessivamente, al 31.12.2010 solo il 62 per cento circa dei debiti si riferiva all'esercizio finanziario appena concluso e al 31.12.2011 circa l'88 per cento (Grafico 3-1).

Da un esame dei capitoli di bilancio, per i quali sono state attribuite risorse dal Fondo al fine del ripiano delle situazioni debitorie, emerge, inoltre, che alcune amministrazioni (in ordine decrescente, il Ministero dell'economia e delle finanze, della Giustizia, dell'interno, e dell'istruzione, università e ricerca) non hanno utilizzato interamente le nuove disponibilità. La tempistica di messa a disposizione delle nuove risorse non ha consentito di concludere le procedure di spesa oppure, nel frattempo, le obbligazioni erano state comunque estinte.

Riquadro 3-2 Debiti fuori bilancio: fonti di dati e nota metodologica

I dati utilizzati nell'analisi provengono dalle relazioni predisposte da ciascun Ministero sulla base degli schemi previsti dalle circolari RGS n. 38 del 2010 e n.6 del 2012, relative all'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio relativi ai debiti fuori bilancio. Sono state messe a sistema le principali informazioni contenute nelle tavole 2, 2-bis e 3, 3-bis e le risultanze emerse nell'ambito dell'accertamento e conseguente assegnazione di risorse con i DM n. 21945/2010 e n.102146/2011.

La rilevazioni scontano una grande disomogeneità nei dati forniti dalle amministrazioni (e anche all'interno di ciascun Ministero dai singoli centri di responsabilità), che non sempre si sono attenute alle indicazioni delle circolari o non sempre hanno fornito informazioni esaustive sulle caratteristiche dei debiti in termini di esercizio di formazione, capitolo/piano gestionale (pg).

In assenza di informazioni specifiche, per una quota limitata di situazioni, sono state assunte le seguenti approssimazioni:

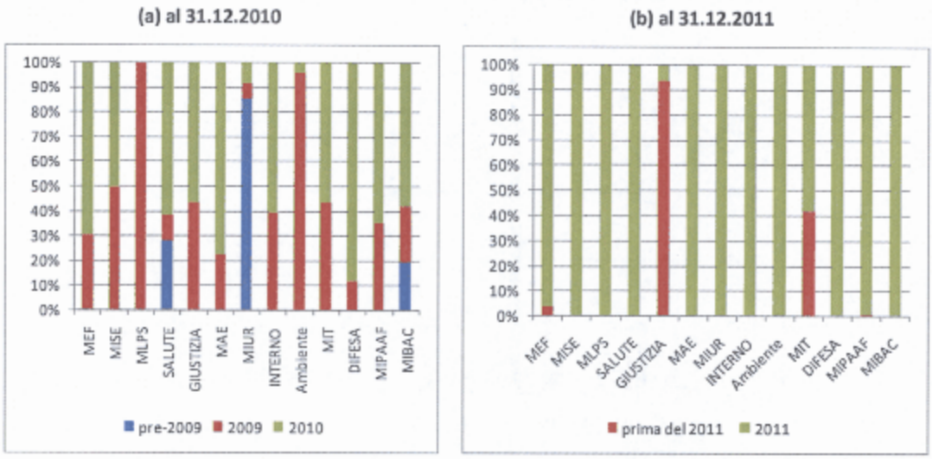
- i debiti per spese relative a consumi intermedi, se non altrimenti indicato, sono considerati verso terzi. Questa assunzione non è scontata: qualora si tratti di ingiunzioni di pagamento, per esempio per la TARSU, le amministrazioni possono infatti, ricorrere al pagamento in conto sospeso tramite la tesoreria;

- in assenza di un'indicazione sull'esercizio di formazione, il debito è stato tutto attribuito all'ultimo anno e laddove il debito è cumulato indistintamente su più esercizi finanziari, è stato ripartito proporzionalmente allo stanziamento annuo disponibile sullo stesso capitolo/piano gestionale;

- quando il capitolo/piano gestionale indicato dall'amministrazione non ha lo stesso identificativo nel Rendiconto del bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2009 o 2010, si assume che sia precedente al 2009 (anche se altrimenti indicato);

- quando lo stanziamento definitivo relativo a un capitolo/pg non è stato indicato dall'amministrazione, è stato successivamente rilevato dal sistema informativo del bilancio della RGS.

Grafico 3-1 Debiti di nuova formazione e di esercizi precedenti



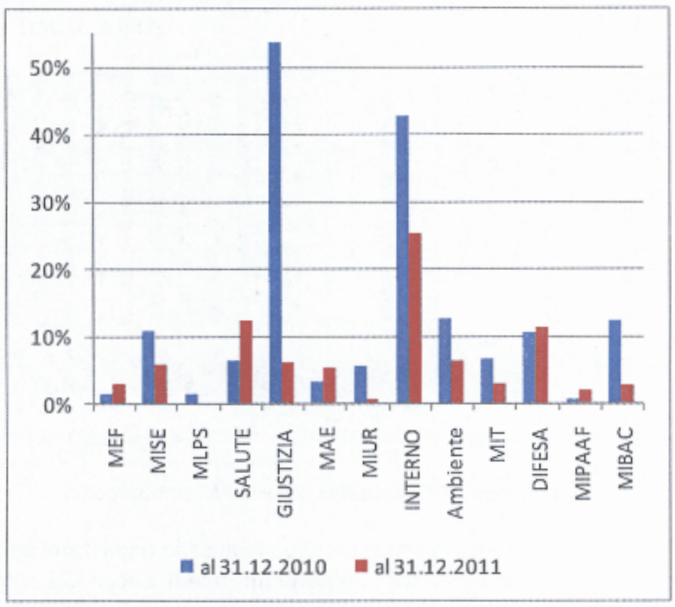
Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e elaborazioni sul bilancio dello Stato.

I decreti di accertamento hanno riconosciuto ai fini delle regolazioni debitorie pregresse solo fattispecie di spesa classificabile tra i consumi intermedi. Secondo i criteri di contabilità nazionale (Sec95), infatti, i consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e servizi utilizzati, quali *input* nel processo produttivo, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. Nei conti la spesa per consumi intermedi[4] viene registrata nel momento in cui il bene o il servizio passa effettivamente nella disponibilità di chi lo acquista, per essere impiegato nel processo produttivo. Dal punto di vista dei conti pubblici la spesa aggiuntiva resa possibile dall'integrazione di nuove risorse va pertanto a gravare non sull'anno in cui viene effettivamente erogata ma sugli anni di competenza (origine) del debito.

In media i debiti fuori bilancio cumulati a fine anno incidono per il 15 per cento sullo stanziamento di risorse disponibili nel 2010 per consumi intermedi. La quota diminuisce raggiungendo il circa il 9 per cento nel 2011. In alcune amministrazioni lo *stock* di debiti incide tuttavia ancora considerevolmente sulla dotazione di risorse annue per acquisto di beni e servizi, fino a oltre un quarto dello stanziamento disponibile, nel caso del Ministero dell'interno, nonostante una forte riduzione tra 2010 e 2011 (Grafico 3-2).

[4] L'Istat, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e acquisti da produttori market. In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori market riguardano beni e servizi prodotti da produttori non facenti parte delle pubbliche amministrazioni e messi a disposizione direttamente ai beneficiari. Si tratta, quindi, di quei servizi che non necessitano di ulteriori fasi produttive, ma che sono resi disponibili per il consumatore finale così come acquisiti. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati a essere trasformati nel processo produttivo.

Grafico 3-2 Incidenza dei debiti fuori bilancio sui consumi intermedi (%)



Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e elaborazioni sul bilancio dello Stato.

Le situazioni accertate non esauriscono le richieste di risorse effettuate dalle amministrazioni per l'emersione di debiti nei confronti di terzi. La dinamica complessiva di formazione dei debiti appare significativamente superiore a quanto accertato (Tavola 3-2). A prescindere dalla natura economica dell'obbligazione, a fine 2010, i debiti fuori bilancio verso terzi ammontavano a 2,4 miliardi di euro contro gli 1,5 miliardi riconosciuti ai fini di un risanamento. A fine 2011, la parte confinata all'acquisto di beni e di servizi, contava per circa 1 miliardo mentre le obbligazioni fuori bilancio verso terzi rilevate dalle amministrazioni erano pari a 2 miliardi.

Va inoltre ricordato che, le amministrazioni contraggono ogni anno debiti nei confronti della Tesoreria. Vi sono, infatti, categorie di spesa inderogabili per l'amministrazione come quelle relative a indennizzi agli individui e all'esecuzione di decreti ingiuntivi di pagamento per i quali il nostro ordinamento consente il ricorso a speciali ordini di pagamento. Tali pagamenti in conto sospeso rappresentano, in assenza di risorse sui pertinenti capitoli di spesa, una procedura di natura eccezionale in base alla quale le amministrazioni dello Stato (e gli enti pubblici non economici) sono tenuti a dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali, aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di denaro, entro 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo (cfr. DL n. 669/1996, Riquadro 3-3). L'intreccio tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, anche in relazione alla massa annuale di pagamenti in conto sospeso, richiede successivamente di intervenire con delle regolazioni contabili che, pur non gravando ulteriormente sui conti pubblici (visto che la spesa sull'economia è già stata

effettuata), richiedono di reperire le risorse necessarie e rendono il bilancio meno trasparente[5].

Le regolazioni rimaste da effettuare per questo tipo di fenomeno comprendevano circa 212 milioni di euro rilevati a fine 2010 contro i 50 milioni a fine 2011, con una distribuzione non sistematica tra le amministrazioni.

Tavola 3-2 Debiti fuori bilancio complessivamente rilevati dalle amministrazioni (in milioni di euro)

	al 31.12.2010			al 31.12.2011		
	Accertati	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria	Accertati	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria
MEF	48,24	64,98	20,69	94,57	116,10	0,02
MISE	8,34	41,75	1,91	5,29	43,61	0,08
MLPS	1,15	3,29	2,27	0,09	0,88	1,37
SALUTE	11,62	53,02	0,03	20,99	64,68	21,42
GIUSTIZIA	568,61	989,13	6,29	119,67	452,28	-
MAE	*6,74*	*6,74*	-	*11,32*	*11,32*	-
MIUR	45,25	46,18	2,82	6,77	168,24	16,39
INTERNO	543,44	676,12	-	476,78	880,39	-
AMBIENTE	18,06	19,18	-	8,32	15,17	-
MIT	27,04	33,93	176,00	12,08	16,88	0,01
DIFESA	254,53	261,50	-	235,71	253,70	-
MIPAAF	0,56	0,99	-	1,63	1,89	-
MIBAC	14,28	228,34	2,34	4,26	12,85	10,25
Totale	**1.547,85**	**2.425,16**	**212,35**	**997,48**	**2.038,00**	**49,54**

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011.

Riquadro 3-3 Strumenti di flessibilità del bilancio per alcune tipologie di spese

***Decreto Legge 31 dicembre 1996 n.669 (art. 14), convertito dalla Legge 28 febbraio 1997 n. 30**, il quale disciplina i pagamenti delle Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato effettuati dalla Tesoreria a fronte di speciali ordini di pagamento in "conto sospeso", connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva.*

***Legge 27 dicembre 2002 n. 289 (art. 23, co. 1 e 5)**, che istituisce un "Fondo" per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi. Tale Fondo viene utilizzato, talvolta, dalle Amministrazioni centrali per far fronte a debiti pregressi per consumi intermedi. Inoltre, la norma stabilisce che i "provvedimenti di riconoscimento di debito" posti in essere dalle Amministrazioni Pubbliche sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti.*

[5] La Legge di Stabilità 2010 ha istituito un apposito Fondo denominato «Fondo da ripartire per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia» per far fronte alle sistemazioni contabili delle partite iscritte al conto sospeso con la Tesoreria per le quali non esistono in bilancio le occorrenti risorse.

3.3 *La composizione dei debiti fuori bilancio per tipologia di spesa*

Le tipologia di spese per le quali i debiti fuori bilanci risultano persistenti sono senz'altro quelle legate al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle amministrazioni. Circa il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non evasi nel 2010.

Da una riclassificazione sintetica elaborata sulla base della descrizione dei piani gestionali coinvolti, con qualche approssimazione nel caso di situazioni promiscue, emerge come complessivamente a fine 2010 le spese di funzionamento rappresentassero circa la metà dei debiti accertati. A fine 2011 i debiti accertati superano il 60 per cento. All'interno di questa voce è preponderante il peso dei canoni e delle utenze che incide stabilmente per circa un terzo dei debiti fuori bilancio (Tavola 3-3).

Le spese di funzionamento rappresentano stabilmente in alcune amministrazioni, come i Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno e dei beni culturali, oltre il 70 per cento delle criticità riscontrate e negli altri Ministeri spesso oltre il 30 per cento (cfr. Tavola 3-4 e Tavola 3-5). Sono particolarmente onerosi oltre i canoni e le utenze, anche i debiti relativi a fitti (nel 2010 e 2011, rispettivamente 8 e 19 per cento) e voci come la cancelleria e le spese postali e telegrafiche (rispettivamente 6 e 5 per cento).

Tavola 3-3 Debiti fuori bilancio complessivamente rilevati dalle amministrazioni per principali tipologie di spesa (in milioni di euro)

	al 31.12.2010			al 31.12.2011		
	Accertati	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria	Accertati	totale debiti rilevati verso terzi	verso tesoreria
Accertamenti sanitari e cure	0,39	0,50	-	0,00	0,21	-
Spese di funzionamento	772,86	906,47	4,26	679,83	705,63	0,08
di cui Accessori per uffici, mense, beni alimentari e equipaggiamento	*0,00*	*121,85*	-	*11,66*	*15,14*	-
di cui Cancelleria, spese postali e analoghe	*93,34*	*95,11*	*3,13*	*52,78*	*55,40*	-
di cui Canoni e utenze	*497,92*	*500,05*	*1,08*	*369,28*	*380,62*	0,08
di cui Fitti	*121,92*	*122,19*	-	*192,86*	*196,64*	-
di cui Manutenzione, riparazione locali e immobili	*27,85*	*34,87*	-	*37,64*	*39,02*	-
di cui Spese indivisibili	*31,84*	*32,40*	*0,06*	*15,60*	*18,82*	-
Commissioni, comitati, consigli e altre spese relative a personale	0,29	49,55	-	*37,23*	*44,58*	0,01
Indennizzi e risarcimenti	-	-	2,00	-	280,00	21,42
Liti, arbitraggi, riscarciment, ricorsi e contenziosi	-	207,48	82,50	-	1,45	13,39
Missioni e trasferte, incluse indennità di missione	28,48	29,23	-	20,01	28,52	0,00
Noleggio, leasing e esercizio mezzi di trasporto, incluso carburante	13,43	17,93	-	34,22	34,23	-
Residui perenti	-	0,05	-	-	1,15	-
Reti, attrezzature tecniche e materiale informatico, inclusa manutenzione	23,74	70,49	-	7,14	124,65	-
Spese di giustizia e intercettazioni	384,00	414,00	-	29,00	48,00	-
TARSU e altro rifiuti urbani	73,67	82,84	5,70	21,46	26,76	-
Altro	250,99	646,61	117,89	168,60	742,81	14,64
Totale complessivo	**1547,85**	**2425,16**	**212,35**	**997,48**	**2038,00**	**49,54**

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011.

Un'altra area di durevole criticità appare quella relativa al pagamento delle imposte sui rifiuti urbani (TARSU). L'ammontare di debiti riconducibili a tale voce è dell'ordine dal 2 al 5 per cento nei due anni esaminati e caratterizza le posizioni dei Ministeri della difesa, della giustizia, degli affari esteri e dell'economia e delle finanze. Le situazioni di credito nei confronti del noleggio e esercizio di mezzi di trasporto sono inferiori a quelle rintracciabili per l'installazione e manutenzione di reti informatiche e altre attrezzature tecniche, ma sono

entrambe dell'ordine del 2 per cento del totale. Infine, tra le spese classificate come consumi intermedi, vi sono diverse voci relative al funzionamento delle commissioni, comitati o gruppi di lavoro in cui figurano anche compensi e indennità, nonché spese per coprire le retribuzioni di personale comandato o competenze accessorie FUA, che per quanto minoritarie pesano fino al 9 per cento nel 2011.

Caso particolare sono le spese di giustizia (tra cui quelle per intercettazioni) che, seppure in riduzione rispetto agli anni precedenti, gravano a fine 2011 per circa il 25 per cento dei debiti fuori bilancio del Ministero della giustizia. Si tratta di spese afferenti ai procedimenti penali e civili liquidate da singoli giudici e magistrati per consulenze, intercettazioni e altro, con fondi gestiti da un funzionario delegato che spesso ha competenza sulle spese di un intero circondario o, comunque, di più procure e tribunali. Fino al 2006 tali spese venivano effettuate con anticipazione di Poste Italiane S.p.A. in relazione a decreti adottati dai giudici. La soppressione del sistema delle anticipazioni con l'articolo 21 del DL 223/2006 (che ne consente l'utilizzo per i soli procedimenti penali) ha fatto emergere una massa di pregressi del valore di oltre 600 milioni a fine 2009. Pur andando nella direzione di un maggiore vincolo sul totale delle risorse disponibili per le spese di giustizia, le misure adottate finora non sembrano aver aggredito le modalità organizzative e gestionali sottostanti il fenomeno, ma hanno tuttavia consistentemente ridotto il fenomeno che a fine 2011 è stato dichiarato dall'amministrazione pari a circa 29 milioni.

Una quota rilevante di debiti del Ministero dell'istruzione, università e ricerca è stata rintracciata (in particolare nel 2011) negli uffici scolastici regionali e nelle loro diramazioni territoriali[6], risultando essenzialmente legata a spese per il funzionamento delle sedi. Sono emerse anche eccedenze di fabbisogno rispetto alle risorse programmate per voci riferibili a liti, arbitraggi, risarcimenti, rimborso delle spese di patrocinio legale e per interessi legali che nascono in conseguenza di ricorsi intrapresi dal personale, relativi a concorsi per l'accesso o al passaggio ai vari profili professionali, alle graduatorie, al mancato rispetto di accordi o contratti o sull'interpretazione dei contratti stessi, al risarcimento per infortunio sul lavoro. Una percentuale minore riguarda i giudizi posti in essere dai genitori per contestare la mancata ammissione dei figli alle classi successive o agli esami di Stato, nonché per impugnazione degli atti dei Consigli di Istituto o del Dirigente Scolastico.

Per quanto riguarda il Ministero del lavoro, una quota rilevante di debiti, soprattutto nel 2010 riguarda le spese di funzionamento e, in particolare, le spese per canoni e utenze. Queste assorbono quasi il 64 per cento delle spese accertate per il medesimo anno. Nel 2011 la composizione dei debiti pregressi del Ministero del lavoro risulta invece concentrata verso spese per commissioni e comitati e per la gestione e il funzionamento del sistema informativo, in entrambi i casi le dotazioni di bilancio si sono rilevate insufficienti rispetto al costo finale della fornitura di tali servizi. Una componente rilevante dei debiti del Ministero della salute (oltre il 50 per cento nel 2010 e superiore all'80 per cento nel 2011) riguarda un singolo capitolo di spesa, non legato al funzionamento degli uffici. Si tratta dei finanziamenti agli Istituti zooprofilattici per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle

---

[6] Nel corso del 2011 è stato definito un gruppo di lavoro interno al MIUR per analizzare l'andamento delle spese sostenute dagli Uffici Scolastici Regionali (USR) al fine di addivenire all'individuazione delle motivazioni di spesa rispetto alle attività svolte. Definito un modello per la ripartizione tra uffici delle risorse disponibili sui capitoli di spesa relativi al loro funzionamento in base al carico di lavoro operativo di ciascuno (rappresentato tramite variabili sul numero degli alunni, il numero dei punti di erogazione del servizio scolastico, il numero di personale e il numero di sedi e di strutture servite dagli uffici) e sul dimensionamento degli uffici stessi (in termini di sedi, metri quadri, dipendenti, utenze e oneri fiscali), guardando in maniera comparativa anche alle strategie più efficienti messe in atto.

encefalopatie spongiformi trasmissibili (la cosiddetta, BSE), delle altre malattie infettive e diffusive degli animali, nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali. L'ammontare ingente di debiti si è formata anche in concomitanza con la stabilizzazione del personale precario degli Istituti, avviata con la legge finanziaria del 2007 per i fini della legge n. 3/2001 (recante misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della BSE). I debiti rimanenti riguardano principalmente i fitti, le spese di cancelleria, ed il noleggio di mezzi di trasporto.

Le voci di debito più rilevante nel caso del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti riguardano diversi servizi, tra cui sono di particolare entità quelli radio marittimi legati alla sicurezza della navigazione. Le spese di funzionamento rappresentano in ogni caso più di un terzo delle posizioni debitorie (circa il 37 per cento nel 2010 e nel 2011). In particolare, i canoni e le utenze contano mediamente nel biennio per una quota superiore al 10 per cento e le spese di cancelleria, postali e simili per il 4 per cento.

A fine 2010, la quasi totalità di debiti fuori bilancio del Ministero dello sviluppo economico era attribuibile alle spese di funzionamento. Tale componente è stata in parte riassorbita l'anno successivo, passando da circa 8 milioni a 6 milioni di euro. La voce che concorre maggiormente alla formazione di debiti fuori bilancio tra le spese di funzionamento è quella relativa alle spese per canoni di acqua, luce e gas. Nel 2011 si segnala, inoltre, un debito rilevante in termini percentuali attribuibile all'attività di noleggio di mezzi di trasporto. Il Ministero delle politiche agricole e forestali presenta anch'esso una elevata incidenza tra i debiti pregressi delle spese di funzionamento che risultano stabilmente superiori al 60 per cento nel biennio 2010-2011. All'interno delle spese di funzionamento tra le voci che hanno inciso maggiormente sulla formazione dei debiti pregressi sono da annoverare i canoni e le utenze ed in misura inferiore i fitti e la manutenzione degli immobili. Tra le voci di spesa che hanno un peso rilevante sull'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio si segnala anche l'intervento relativo alla prevenzione e lotta agli incendi boschivi.

Anche il Ministero per i beni e le attività culturali presenta una forte concentrazione (oltre il 90 per cento) di debiti pregressi nel macroaggregato relativo alle spese di funzionamento e tra quest'ultime la voce più rilevante riguarda le spese per canoni e utenze che, nel 2010, incidono per l'86 per cento (74 per cento nel 2011). Tra le altre spese di funzionamento che hanno concorso alla formazione di debiti fuori bilancio sono da includere anche le spese di manutenzione, cancelleria, anche di strutture periferiche come le scuole di paleografia diplomatica e archivistica istituite presso gli Archivi di Stato. Nel 2011 si rileva l'emergere di debiti fuori bilancio anche per manifestazioni culturali, restauro di materiale bibliografico raro e di pregio.

La quota di debiti pregressi relativi a spese di funzionamento del Ministero dell'economia e delle finanze è andato riducendosi nel biennio dall'85 per cento nel 2010 al 54 per cento nel 2011; tuttavia è aumenta in termini assoluti (da circa 40 milioni a circa 56 milioni di euro). Sono i fitti di locali delle strutture periferiche (ma anche del centro) a rappresentare la voce più rilevante, assieme ai canoni e le utenze e le spese di cancelleria, postali etc. Nel 2011 cresce l'incidenza delle spese di manutenzione di locali e di impianti, mentre si riduce considerevolmente la quota di debito attribuibile ai canoni di affitto. Tra le altre spese, si rileva nel 2011 un aumento dei debiti fuori bilancio per reti ed attrezzature informatiche ed in misura minore per attività secondarie svolte dalla Guardia di Finanza, mentre si riduce in maniera significativa l'incidenza di debiti per il pagamento delle imposte sui rifiuti urbani (TARSU).