

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XXVII
n. 29

RELAZIONE

SUI RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI SPERIMENTAZIONE
DELLA TENUTA DELLA CONTABILITÀ FINANZIARIA
SULLA BASE DELLA NUOVA CONFIGURAZIONE DEL
PRINCIPIO DELLA COMPETENZA FINANZIARIA

(Primo semestre 2016)

(Articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91)

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOAN)

Comunicata alla Presidenza il 28 febbraio 2017

PAGINA BIANCA

SPERIMENTAZIONE DI CUI ALL'ARTICOLO 25 DEL DECRETO LEGISLATIVO 31 MAGGIO 2011, N. 91

Relazione Primo Semestre 2016

Dal 1° gennaio 2015¹ è stata avviata la sperimentazione, della durata di due esercizi, avente ad oggetto la tenuta della contabilità finanziaria sulla base della nuova configurazione del principio della competenza finanziaria (“principio contabile applicato della competenza finanziaria” o c.d. della competenza finanziaria “a scadenza”), prevista dall’articolo 25 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, recante disposizioni per l’attuazione dell’articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, secondo cui

“1. Al fine di valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze è disciplinata, a partire dal 2012, una attività di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari, avente ad oggetto la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese per l’ente di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili con l’imputazione all’esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ferma restando, nel caso di attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, la necessità di predisporre la copertura finanziaria per l’effettuazione della complessiva spesa dell’investimento. Le amministrazioni interessate alla sperimentazione sono individuate anche tenendo conto della opportunità di verificarne, in particolare, gli effetti sulle spese in conto capitale. Al termine del

¹ Il termine di avvio della sperimentazione, già rinviato al 1° gennaio 2014 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 giugno 2013, è stato ulteriormente differito al 1° gennaio 2015, per effetto di quanto previsto dal comma 8 dell’articolo 9 del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15.

primo esercizio finanziario in cui ha avuto luogo la sperimentazione e, successivamente, ogni sei mesi, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere una relazione sui relativi risultati.

2. In considerazione degli esiti della sperimentazione, è valutata la possibilità di estendere alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) la tenuta di una contabilità finanziaria sulla base del principio di competenza finanziaria come configurato dal comma 1.”.

In attuazione di quanto previsto dal citato articolo 25, comma 1, è stato adottato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° ottobre 2013 che ha previsto l'individuazione delle amministrazioni da coinvolgere nella sperimentazione con successivo provvedimento.

In particolare, la suddetta individuazione è stata effettuata con determina del Ragioniere generale dello Stato del 16 ottobre 2014 che ha, inoltre, definito le modalità applicative della sperimentazione, identificando nell'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato la struttura di riferimento per ciascuna amministrazione coinvolta.

Tra gli Enti che hanno manifestato interesse alla partecipazione sono stati scelti:

1. l'Istituto nazionale di astrofisica (INAF);
2. l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari (AGENAS);
3. l'Autorità Portuale di Ancona;
4. la Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico (CCSE).

Inoltre, con determina del Ragioniere Generale dello Stato del 30 giugno 2015, è stato istituito un Gruppo di lavoro per l'espletamento di taluni compiti di cui al decreto legislativo n. 91/2011.

Nell'ambito di tale Gruppo, è stato poi costituito un sottogruppo con compiti di coordinamento dell'attività di sperimentazione ex articolo 25 della durata di due esercizi finanziari.

In sede di riunione del sopra citato gruppo di lavoro, si è convenuto di predisporre la relazione per il primo esercizio dopo l'esame dei rendiconti 2015, attesa la necessità di acquisire utili elementi informativi sui risultati dell'attività svolta, desumibili soltanto dai menzionati documenti contabili.

In ragione di ciò, la relazione al primo anno di sperimentazione è stata inviata al Gabinetto del Ministro e all'Ufficio legislativo in data 17 agosto 2016, per il successivo inoltro al Parlamento, e conseguentemente ha illustrato anche le tematiche sorte nel primo semestre del 2016.

Ad ogni buon conto, in ottemperanza al richiamato articolo 25 del decreto legislativo n. 91/2011, viene predisposta la relazione al primo semestre del secondo anno di sperimentazione, dove si illustrano talune ulteriori problematiche riscontrate successivamente che hanno prodotto esiti nel secondo semestre, durante il quale è stata adottata un'apposita determina del Ragioniere Generale dello Stato datata 20 dicembre 2016.

Più precisamente, l'articolo 9, comma 2, del menzionato decreto ministeriale 1° ottobre 2013 prevede la possibilità di aggiornare i principi e gli schemi di bilancio di cui al medesimo decreto - dandone comunicazione alle amministrazioni interessate alla sperimentazione - tramite determina del Ragioniere generale dello Stato sulla base delle criticità e difficoltà incontrate nel dare attuazione alle disposizioni concernenti la sperimentazione in parola.

Pertanto, in considerazione delle segnalazioni pervenute dalle amministrazioni partecipanti con riferimento alla consistenza del fondo svalutazione crediti, il gruppo di lavoro ha predisposto uno schema di determina, poi adottata dal Ragioniere Generale dello Stato in data 20 dicembre 2016.

In particolare, nella considerazione che le amministrazioni pubbliche coinvolte vivono prevalentemente di finanza derivata, ossia di trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato o da altre amministrazioni pubbliche, e di norma presentano una situazione dei crediti in sofferenza alquanto limitata, è stato modificato il principio contabile in sperimentazione per consentire al singolo ente la possibilità di escludere i crediti da trasferimenti provenienti dallo Stato o da altre amministrazioni pubbliche dall'ammontare dei crediti sul quale determinare la quota di stanziamento da accantonare al fondo svalutazione crediti, in applicazione del principio della competenza finanziaria.

Più precisamente, il suddetto gruppo di lavoro ha convenuto all'unanimità di attribuire agli enti una "facoltà" e non un "obbligo" di escludere i crediti da trasferimenti provenienti dallo Stato o da altre amministrazioni pubbliche al fine di garantire una maggiore attenzione da parte dell'ente nell'analisi dei propri crediti verso la PA, in quanto, per poter esercitare la "facoltà", l'ente è tenuto a motivare la scelta di escludere i crediti medesimi laddove non sussista rischio di inesigibilità. Di anno in anno, infatti, l'ente è tenuto a fare una valutazione del grado di esigibilità di tutti i crediti, ma in particolare di quelli che provengono dagli esercizi precedenti, per il rischio di inesigibilità correlato proprio alla maggiore anzianità degli stessi.

Conseguentemente, le previsioni recate dalla determina in questione rispondono ad un principio di maggior prudenza, tenendo conto che viene precluso agli enti di adottare un criterio di automatica esclusione dei crediti in argomento dai processi di accantonamento per rischio di inesigibilità.

In proposito, corre l'obbligo di evidenziare che gli enti destinatari della sperimentazione trovano la propria disciplina contabile nel DPR n. 97/2003, il quale, all'articolo 19, disciplina la rilevazione in contabilità finanziaria dei fondi rischi e oneri - tra cui il fondo svalutazione crediti - prescrivendo la determinazione del relativo accantonamento in ossequio al principio generale della prudenza, allo scopo di stabilire, a fine anno, la parte di avanzo di amministrazione vincolata, e quindi indisponibile, all'eventualità che determinati residui attivi si rivelino inesigibili.

Inoltre, considerato che il periodo di sperimentazione avviato a decorrere dal 1° gennaio 2015, ai sensi del precitato articolo 25, è giunto al termine con il secondo esercizio di svolgimento, è emersa la necessità di fornire alcune indicazioni inerenti la conclusione della sperimentazione medesima, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 4, comma 3, lett. b), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

Pertanto, nella predetta determina del 20 dicembre 2016, è stato precisato che gli enti, al termine della sperimentazione, dovranno redigere il rendiconto dell'esercizio 2016 nel rispetto di quanto previsto dal citato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° ottobre 2013.

Nelle more dell'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 4, comma 3, lett. b), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, per le amministrazioni pubbliche partecipanti alla sperimentazione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, trova applicazione la disciplina contabile previgente e il relativo bilancio preventivo 2017 è predisposto nel rispetto di quanto segue:

- a. il fondo pluriennale vincolato confluisce nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione presunto;
- b. gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti sono utilizzati secondo le regole fissate dalla legislazione vigente;
- c. gli accertamenti effettuati e gli impegni assunti, imputati agli esercizi successivi, restano validi a tutti gli effetti giuridici.

Al fine di non vanificare le conoscenze e le attività poste in essere dagli enti partecipanti alla sperimentazione, è data la possibilità agli stessi - fino all'entrata in vigore del menzionato regolamento di cui all'articolo 4, comma 3, lett. b), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 - di adottare, unitamente agli schemi di bilancio e di rendiconto previsti dalle discipline contabili vigenti, le procedure e gli schemi allegati al richiamato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° ottobre 2013, in quanto coerenti con quelli previsti dal predetto regolamento.

La relazione finale per il secondo anno di sperimentazione sarà predisposta dopo l'esame dei rendiconti 2016, attesa la necessità di acquisire utili elementi informativi sui risultati dell'attività svolta, desumibili soltanto dai menzionati documenti contabili.



170270018890