

RESOCONTO RIUNIONE DELLA COMMISSIONE ARCONET DEL 15 GENNAIO 2020

Il giorno 15 gennaio 2020 alle ore 11,00, a Roma, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella sala Azzurra, primo piano scala C, si è riunita la Commissione ARCONET di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo n. 118 del 2011 corretto e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014.

Ordine del giorno:

- 1) **Esame quesito con i relativi esempi;**
- 2) **Proposta aggiornamento matrice di transizione in relazione al quesito di cui al punto precedente;**
- 3) **Approvazione aggiornamento principio contabile della programmazione in attuazione del caso di studio riguardante il recupero pluriennale del disavanzo;**
- 4) **Approvazione aggiornamento principio contabile della contabilità finanziaria in attuazione del caso di studio riguardante il recupero pluriennale del disavanzo;**
- 5) **Disciplina tesoriere degli enti locali aggiornata alle modifiche disposte dall'art. 57, comma 2- quater, del DL 124/2019.**

| AMMINISTRAZIONE | Nomi | Riunione del 15 gennaio 2020 |
|------------------------------------------|---------------------|------------------------------|
| MEF -RGS Presidente | Salvatore Bilardo | assente |
| MEF -RGS | Cinzia Simeone | |
| MEF -RGS | Paola Mariani | |
| MEF -RGS | Daniela Collesi | assente |
| MEF -RGS | Emilia Scafuri | assente |
| MEF | Massimo Anzalone | assente |
| MEF -RGS | Antonio Cirilli | assente |
| MEF -RGS | Lamberto Cerroni | |
| MEF -RGS | Marco Carfagna | assente |
| MEF -RGS | Luciano Zerboni | |
| PCM - Affari Regionali | Saverio Lo Russo * | assente |
| PCM - Affari Regionali | Giancarlo Magnini * | assente |
| M. Interno | Giancarlo Verde * | assente |
| M. Interno | Massimo Tatarelli | assente |
| M. Interno | Francesco Zito | assente |
| M. Interno | Federica Scelfo | |
| M. Interno | Marcello Zottola | assente |

| | | |
|------------------------------------|------------------------------|----------------|
| M.Interno | Roberto Pacella | |
| Corte dei Conti | Alfredo Grasselli | |
| Corte dei Conti | Rinieri Ferone | |
| Istat | Gerolamo Giungato | assente |
| Istat | Grazia Scacco | assente |
| Istat | Susanna Riccioni | assente |
| Istat | Luisa Sciandra | assente |
| Regione a statuto ordinario | Antonello Turturiello | assente |
| Regione a statuto ordinario | Claudia Morich | |
| Regione a statuto ordinario | Onelio Pignatti | |
| Regione a statuto ordinario | Marco Marafini | |
| Regione a statuto speciale | Marcella Marchioni | |
| Regione a statuto speciale | Elsa Ferrari | assente |
| UPI | Francesco Delfino | |
| UPI | Luisa Gottardi | |
| ANCI | Alessandro Beltrami | |
| ANCI | Riccardo Mussari | |
| ANCI | Giuseppe Ninni | assente |
| ANCI | Roberto Colangelo | |
| OIC | Marco Venuti | |
| CNDC | Marco Castellani | |
| CNDC | Paolo Tarantino * | assente |
| CNDC | Luciano Fazzi | |
| CNDC | Luigi Puddu | assente |
| ABI | Rita Camporeale | assente |
| ABI | Carla Ottanelli* | assente |
| Assosoftware | Roberto Bellini | |
| Assosoftware | Laura Petroccia | assente |

(*) In attesa del decreto di nomina partecipano alla riunione la dott.ssa Alessandra Di Iorio, designata in rappresentanza dell'ABI e il dr. Davide di Russo, designato in rappresentanza del CNDC.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del DM 16 dicembre 2014 concernente le modalità di organizzazione e di funzionamento della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali, partecipa alla riunione il dottor Luciano Petrillo, come esperto dell'ABI, con riferimento al punto n. punto 5) all'ordine del giorno.

Alla riunione partecipa il dottor Francesco Nazzaro Capo segreteria della Vice Ministro dott.ssa Castelli.

La riunione inizia con i saluti e i rinnovati auguri di buon anno nuovo a tutti i partecipanti e a seguire con l'esame del primo punto all'ordine del giorno:

1) Esame quesito con i relativi esempi

Il quesito in esame riguarda la modalità di contabilizzazione dell'anticipazione del 20% prevista dall'art. 35, comma 18, del DL n. 50 del 2016, già esaminato dalla Commissione che, nella riunione dell'11 dicembre 2019, aveva ritenuto necessario un ulteriore rinvio per approfondire e acquisire competenti pareri in merito al trattamento fiscale dell'operazione.

Dalle verifiche effettuate presso il Dipartimento delle finanze e l'ANCE è risultato che, ai fini IVA, alle operazioni in esame è applicabile il criterio indicato nell'articolo 6 del D.P.R. n. 633 del 1972, in base al quale le anticipazioni di prezzo devono essere assoggettate ad imposta. Secondo tale disposizione, infatti, le prestazioni di servizi si considerano effettuate all'atto del pagamento del corrispettivo (o dell'emissione della fattura se anteriore) e se il corrispettivo è pagato in parte, l'operazione si considera effettuata limitatamente all'importo pagato.

E' evidente che l'erogazione dell'anticipo è strettamente legata all'esecuzione del contratto di appalto, e non può essere considerata un prestito all'appaltatore da contabilizzare come una concessione di crediti o in partita di giro, ma un acconto in conto lavori, da contabilizzare in contabilità finanziaria imputandola agli stanziamenti riguardanti la spesa cui si riferisce.

Inoltre si è provveduto ad integrare la documentazione riguardante gli esempi di contabilizzazione dell'anticipo, che comprende anche le seguenti ipotesi:

- a) restituzione proporzionale dell'anticipo oltre a quelle progressiva trasmessa in occasione della precedente riunione;
- b) ritardo lavori imputabile al fornitore;
- c) abbandono dei lavori da parte del fornitore.

Dopo la presentazione della proposta, sulla quale i componenti della Commissione erano stati invitati a svolgere specifici approfondimenti, viene data la parola ai rappresentanti delle Istituzioni.

Il rappresentante dell'ANCI rinnova il problema derivante dal rispetto della normativa in esame con riferimento, in particolare, ai contratti di parte corrente pluriennali che richiedono, nella maggior parte dei casi un impegno superiore alla quota annuale del costo del servizio e tra gli aspetti critici sottolinea in particolare il conseguente impatto sugli equilibri.

Ciò premesso l'ANCI ritiene che l'anticipazione, relativamente alla parte corrente, non debba essere registrata nello stanziamento di spesa del servizio in quanto altererebbe in modo significativo la rappresentazione dei dati di bilancio nel tempo e non renderebbe coerente l'utilizzo delle risorse effettivamente impiegate rispetto al correlato impegno di spesa, con gravi pregiudizi in relazione alla rappresentatività del documento contabile.

Il rappresentante dell'UPI, pur condividendo le osservazioni relative alle criticità determinate dall'applicazione dell'art. 35, comma 18, del D.lgs. 50 del 2016, si esprime favorevolmente sulla proposta della Ragioneria Generale dello Stato di considerare l'anticipazione del 20 %, come un acconto sul prezzo da contabilizzare negli stanziamenti di spesa riguardanti l'appalto, in applicazione del principio contabile generale della prevalenza della sostanza sulla forma. Al riguardo, il rappresentante dell'UPI riconosce che le criticità individuate dalla Commissione non possono essere risolte da tecnicismi contabili e auspica un intervento legislativo di revisione dell'art. 35, comma 18, del D.lgs. 50 del 2016.

Il rappresentante della Corte dei conti si allinea a quanto espresso dal rappresentante dell'UPI in particolare sulla criticità dell'espressione normativa in esame e auspica un intervento normativo.

Per quanto riguarda l'interpretazione della norma il rappresentante della Corte dei conti ritiene che l'anticipazione del 20% deve intendersi quale acconto considerato il riferimento, nel dettato normativo, all'inizio dei lavori e al volume degli stessi.

Il rappresentante del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ricorda alla Commissione che il contratto di appalto è definito dall'art. 1655 c.c. come *“il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro”*, e che, pertanto, quando si parla di appalto ci si riferisce a un contratto a obbligazioni corrispettive: realizzazione di un'opera/prestazione di un servizio a fronte del pagamento di un corrispettivo. Da tale considerazione non può che derivare, per quel che concerne l'eventuale acconto pagato dall'Ente al fine di consentire all'appaltatore di affrontare le spese iniziali necessarie all'esecuzione del contratto e, in particolare, circa la natura giuridica di tale anticipazione sul prezzo, in assenza di una vera e propria definizione civilistica in tal senso e tenuto conto di quanto previsto dall'OIC 19, il quale definisce gli acconti come *“i debiti per anticipi ricevuti dai clienti per forniture di beni o servizi non ancora effettuate [...]”*, che l'acconto altro non sia che una somma di denaro versata come anticipo sul prezzo di acquisto di un bene/erogazione di un servizio e non certamente come una somma di denaro, slegata da una qualsiasi prestazione, che l'appaltatore presta all'appaltante. Pertanto è condivisibile la proposta della Ragioneria Generale dello Stato in esame sulla natura di acconto dell'anticipazione del 20% e sulla conseguente modalità di contabilizzazione.

Anche il rappresentante dell'OIC, pur non esprimendosi sulla natura finanziaria o meno dell'anticipazione in parola, concorda sulla proposta della Ragioneria Generale dello Stato con riferimento alle scritture della contabilità economico patrimoniale.

I rappresentanti delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale invitano la Commissione a riflettere sulla scelta, ritenuta non casuale, del legislatore quando ha usato il termine anticipazione in luogo di acconto. Al riguardo, richiamano il vecchio codice degli appalti e in particolare gli articoli 140 e 141 che distinguevano le anticipazioni dagli acconti.

Motivano la loro richiesta di approfondimenti e riflessioni precisando che la modalità di contabilizzazione discende automaticamente dalla scelta interpretativa del termine usato dal legislatore.

Interviene il dottor Nazzaro, Capo segreteria della Vice Ministro dott.ssa Castelli, per precisare di aver preso atto della necessità di approfondimenti politici e dichiarare il suo impegno a riportare al

Vice Ministro il dibattito tecnico svoltosi in seno alla Commissione ARCONET e le conseguenti necessità di un intervento politico per risolvere le criticità individuate.

Preso atto che, ad eccezione dei componenti delle regioni e dell'ANCI, la Commissione ritiene che l'anticipo debba essere trattato contabilmente come un acconto, si decide di rinviare l'esame degli esempi alla prossima riunione e si invitano i componenti della Commissione a dare seguito alla richiesta delle regioni di approfondire la differenza tra anticipo e acconti.

5) Disciplina tesoriere degli enti locali aggiornata alle modifiche disposte dall'art. 57, comma 2- quater, del DL 124/2019.

La Commissione concorda nell'anticipare l'esame del punto 5) riguardante la disciplina del tesoriere degli enti locali aggiornata alle modifiche disposte dall'art. 57, comma 2- quater, del DL 124/2019.

In primo luogo la Commissione osserva che l'abrogazione dei commi 1 e 3 dell'articolo 216 del TUEL che prevedevano l'obbligo dei tesoriere degli enti locali di effettuare i pagamenti nei limiti degli stanziamenti di bilancio e di acquisire il bilancio di previsione e le variazioni di bilancio, ha soppresso le attività che rappresentano la principale differenza tra il tesoriere e il cassiere, e che il titolo V del TUEL continua a disciplinare il "Servizio di tesoreria" di tali enti e a fare riferimento al "tesoriere".

Anche l'art. 69 del d.lgs. 118 del 2011 disciplina il "Servizio di tesoreria" delle regioni senza imporre il controllo sui pagamenti che, può essere previsto da leggi regionali o dalla convenzione di tesoreria.

Al riguardo la Commissione ritiene opportuno avviare un esame approfondito della disciplina del tesoriere a seguito dell'intervento disposto dall'art. 57, comma 2- quater, del DL 124/2019 per verificare la necessità di aggiornare i principi applicati previsti dagli allegati al d.lgs. 118 del 2011 e l'allegato n. 17 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 concernente lo schema del conto del tesoriere.

La Commissione dedica un'attenzione particolare agli articoli 163 e 175 del TUEL ancora vigenti, da interpretare tenendo conto che l'art. 1, comma 4, del TUEL, nel prevedere che "*Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*", non consente abrogazioni implicite delle disposizioni del TUEL:

➤ **Art. 163**

4. *All'avvio dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria l'ente trasmette al tesoriere l'elenco dei residui presunti alla data del 1° gennaio e gli stanziamenti di competenza riguardanti l'anno a cui si riferisce l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria previsti nell'ultimo bilancio di previsione approvato, aggiornati alle variazioni deliberate nel corso dell'esercizio precedente, indicanti - per ciascuna missione, programma e titolo - gli impegni già assunti e l'importo del fondo pluriennale vincolato.*

6. *I pagamenti riguardanti spese escluse dal limite dei dodicesimi di cui al comma 5 sono individuati nel mandato attraverso l'indicatore di cui all'art. 185, comma 2, lettera i-bis).*

➤ **Art. 175**

9-bis *Le variazioni al bilancio di previsione sono trasmesse al tesoriere inviando il prospetto di cui all'art. 10, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, allegato al provvedimento di approvazione della variazione. Sono altresì trasmesse al tesoriere:*

- a le variazioni dei residui a seguito del loro riaccertamento;*
- b le variazioni del fondo pluriennale vincolato effettuate nel corso dell'esercizio finanziario.*

Il rappresentante dell'ABI interviene per segnalare che con il decreto legge n. 124 del 2019 il Legislatore ha inteso rimuovere l'anacronistico controllo di bilancio in considerazione del mutato contesto normativo che ha portato, tra l'altro, ad un rafforzamento dei controlli interni ed esterni degli enti, al progredire della disciplina contabile e degli strumenti tecnologici; il controllo del tesoriere sugli stanziamenti di bilancio risultava, infatti, ormai meramente formale e meccanicistico.

Osserva inoltre che il settore bancario, nel condividere il primo passo mosso dal legislatore, auspica che nel prosieguo, in occasione della revisione del TUEL, venga riconsiderata l'intera materia con l'obiettivo sia di armonizzarla con l'innovazione normativa introdotta (a titolo esemplificativo si fa riferimento agli artt. 163 comma 4, 175 comma 9bis), sia di efficientarla ulteriormente alla luce di un processo di semplificazione che vada a favore sia degli Enti che dei tesoriere.

Considerata l'ora la Commissione decide di rinviare l'esame dei punti non esaminati alla prossima riunione e conferma che la prossima riunione sarà convocata il giorno 12 febbraio 2020 e la successiva il giorno 11 marzo 2020.

La riunione termina alle ore 14,00.