

RESOCONTO RIUNIONE DELLA COMMISSIONE ARCONET DEL 15 febbraio 2023

Il giorno 15 febbraio 2023, alle ore 11,00, si è riunita, in modalità video-conferenza, 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 risposta del Comitato direttivo della Struttura di governo della Riforma Accrual delle PA**
- 2) definizione del parere della Commissione Arconet alla proposta di ITAS 4 elaborata dallo Standard Setter Board, reso ai sensi dell'articolo 9, comma 16, del decreto-legge n. 152 del 2021**
- 3) esame schema del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 1, commi 822 e 823, della legge n. 197 del 2022**
- 4) proposta di aggiornamento della parte seconda dell'allegato 14 (glossario missioni e programmi), predisposta dall'apposito gruppo di lavoro in considerazione delle necessità delle statistiche ambientali presentate dall'ISTAT nel corso della riunione del 15 giugno**
- 5) proposta di FAQ concernente il PIAO e il DUP**

AMMINISTRAZIONE	Nomi	Riunione del 15 febbraio 2023
MEF -RGS Presidente	Salvatore Bilardo	
MEF -RGS	Cinzia Simeone	
MEF -RGS	Paola Mariani	
MEF -RGS	Daniela Collesi	assente
MEF -RGS	Pier Paolo Trimarchi	assente
MEF -RGS	Sonia Caffù	
MEF -RGS	Ivana Rasi	
MEF -RGS	Lamberto Cerroni	assente
MEF -RGS	Marco Carfagna	assente
MEF -RGS	Andrea Taddei	
PCM - Affari Regionali	Andreana Valente	assente

PCM - Affari Regionali	Francesco Marcello Germanò	
M. Interno	Massimo Tatarelli	assente
M. Interno	Fabio Passerini	
M. Interno	Andrea Intagliata	
M. Interno	Marcello Zottola	assente
M. Interno	Roberto Pacella	
M. Interno	Antonio Colaianni	assente
Corte dei conti	Luigi Di Marco	
Corte dei conti	Filippo Izzo	assente
Istat	Gerolamo Giungato	assente
Istat	Grazia Scacco	
Istat	Susanna Riccioni	assente
Istat	Luisa Sciandra	assente
Regione a statuto ordinario	Antonello Turturiello	
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	
UPI	Francesco Delfino	
UPI	Luisa Gottardi	
ANCI	Alessandro Beltrami	
ANCI	Riccardo Mussari	
ANCI	Giuseppe Ninni	assente
ANCI	Roberto Colangelo	
OIC	Marco Venuti	assente
CNDC	Marco Castellani	
CNDC	Paolo Tarantino	

CNDC	Andrea Ziruolo	
CNDC	Davide Di Russo	
ABI	Rita Camporeale	assente
ABI	Alessandra Di Iorio	assente
Assosoftware	Roberto Bellini	assente
Assosoftware	Laura Petroccia	

Dopo aver salutato i partecipanti alla riunione e premesso che la riunione odierna prevede diversi punti di notevole importanza, il Presidente della Commissione dà inizio alla riunione con l'esame del punto 1) all'ordine del giorno:

1) esame risposta del Comitato direttivo della Struttura di governo della Riforma Accrual delle PA

Il Presidente della Commissione presenta la risposta del Comitato Direttivo della Struttura di governo della riforma 1.15 del PNRR alla richiesta di chiarimento formulata dalla Commissione ARCONET in occasione della trasmissione dei primi pareri riguardanti gli ITAS.

La risposta del Comitato direttivo, inviata a tutti i componenti della Commissione in occasione della convocazione, ribadisce che a seguito dell'entrata a regime della riforma Accrual delle PA:

- 1) la contabilità economico patrimoniale non sostituirà la contabilità finanziaria che conserverà il ruolo di contabilità autorizzatoria;
- 2) la contabilità finanziaria sarà integrata con il nuovo sistema di contabilità economico patrimoniale secondo il modello utilizzato dallo Stato.

Pertanto, come auspicato dalla Commissione, per gli enti territoriali, la riforma 1.15 del PNRR costituisce un percorso di perfezionamento del sistema contabile previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, da realizzare attraverso un adeguamento del principio contabile applicato concernente la contabilità economico patrimoniale vigente ai nuovi standard nazionali ITAS ispirati agli IPSAS.

Conclusa la presentazione, il Presidente introduce il tema non previsto all'ordine del giorno riguardante la cessione dei crediti fiscali agli enti territoriali e comunica che a seguito di approfondimenti effettuati in sede EUROSTAT è stato verificato che l'operazione determina effetti negativi per la finanza pubblica e potrebbe comportare la formazione di debito pubblico. Pertanto, in un prossimo decreto-legge, l'operazione di acquisto dei crediti fiscali da parte delle Amministrazioni Pubbliche sarà, verosimilmente, vietata.

Precisa da ultimo che si è ritenuto necessario intervenire con urgenza considerato che da notizie di stampa sempre più enti si avviano a porre in essere tali operazioni.

Aprè il dibattito sul primo punto all'ordine del giorno il rappresentante dell'ANCI che sottolinea di avere appreso con favore che il Comitato Direttivo ribadisce che il sistema contabile della

Riforma PNRR 1.15 non potrà che essere basata su una integrazione della contabilità finanziaria e della contabilità economico-patrimoniale.

Tuttavia, quanto espresso non chiarisce il percorso da attuare fino al pieno compimento della riforma. In particolare, non è stata data nessuna indicazione circa le modalità con cui si intende applicare la riforma per gli enti di minore dimensione, il percorso di formazione indispensabile per la corretta implementazione del nuovo sistema contabile, l'adeguato e profondo periodo di sperimentazione, oltre all'auspicabile semplificazione della contabilità finanziaria. Sui temi sopra indicati non è stata offerta alcuna indicazione di merito nella risposta dello SSB. I tempi di applicazione della riforma sembrano del tutto incompatibili con una ampia quanto necessaria sperimentazione, oltre ad una capillare formazione su ambito nazionale. Inoltre, non è allo stato previsto un tavolo di lavoro che analizzi le possibili semplificazioni del futuro assetto contabile e le modalità di esclusione per gli enti di minore dimensione.

Le autonomie territoriali sono, ovviamente, disponibili ad aprire un tavolo di lavoro che condivida tempi, modalità e processi per consentire agli enti territoriali di giungere preparati alla scadenza prevista per l'applicazione della riforma.

Le Associazioni chiedono in termini collaborativi di essere informate sullo stato di avanzamento del progetto PNRR recante la contabilità *accrual* per gli enti territoriali e sulle relative modalità di applicazione, dal Comitato direttivo della Struttura di Governance del progetto stesso.

In ogni caso, in seno alla Commissione Arconet, i rappresentanti di ANCI si faranno portavoce per sostenere ogni azione utile ad uniformare gli attuali principi contabili (in particolare il principio applicato della contabilità economico-patrimoniale 4.3) agli ITAS che, nel tempo, saranno presentati alla Commissione stessa – e da questa opportunamente valutati – per garantire, con l'attuale quadro normativo, la migliore integrazione possibile tra il sistema contabile in vigore e il rispetto degli standard ITAS basati su un principio *accrual*, come peraltro auspicato anche nella risposta cui si sta dando riscontro.

A seguire interviene il rappresentante dell'UPI per affermare che, a seguito di un confronto con l'ANCI e con le Regioni, si apprezza la risposta ricevuta dal Comitato Direttivo e in particolare la conferma che la contabilità finanziaria continuerà ad essere adottata dagli enti e avrà il ruolo di contabilità autorizzatoria e che si prevede di utilizzare il metodo dell'integrazione per l'adozione della nuova contabilità economico patrimoniale.

Allo stesso tempo anche per l'UPI valgono le stesse criticità rappresentate dall'ANCI. Il rappresentante dell'UPI, richiamando il percorso vissuto in occasione dell'entrata a regime del d.lgs. n. 118 del 2011, sottolinea l'importanza di una preventiva sperimentazione, un'adeguata formazione e la previsione di semplificazioni, in particolare, per gli enti di piccole dimensioni.

Esprime apprezzamento in merito all'iniziativa di un preventivo esame del principio contabile applicato concernente la contabilità economico patrimoniale vigente, in vista del necessario aggiornamento per recepire il nuovo sistema contabile.

Afferma da ultimo che le associazioni di categoria insieme alle Regioni gradirebbero un incontro con il Comitato Direttivo per un confronto teso a individuare le indicazioni operative e il cronoprogramma dei lavori sul quale innestare il percorso di sperimentazione e formazione.

Il Presidente conferma la sua disponibilità a farsi carico di riportare tale richiesta, condividendo la proficuità di un rapporto diretto e confidando sulla disponibilità dei componenti del Comitato Direttivo.

Il rappresentante delle Regioni si associa alle valutazioni positive espresse dall'ANCI e dall'UPI, apprezzando la chiarezza del documento e l'attenzione agli aspetti di positività già evidenziati e sottolinea a sua volta le criticità già rappresentate.

In particolare, apprezza la scelta di utilizzare il metodo integrato, che consentirà di evitare duplicazioni, anche se sarà necessario comprendere come avverrà tale integrazione. Risulta pertanto necessario un approfondimento per comprendere meglio gli impatti operativi e informatici al fine di raggiungere gli obiettivi del PNRR.

Si ritiene pertanto necessario attuare quelle attività che consentono di condividere, in itinere, il percorso di realizzazione della riforma.

Il rappresentante dell'ISTAT sottolinea che la formazione ha un impatto diretto sulla qualità dei dati finali, pertanto, la sperimentazione consentirà di prepararsi adeguatamente e in tempo utile e di verificare l'affidabilità statistica dei dati prodotti con le nuove regole contabili.

La rappresentante dell'Assosoftware rappresenta che le aziende informatiche avranno un ruolo importante nel percorso in itinere di riforma e hanno necessità di capire se potranno essere utilizzati i sistemi attualmente in uso e come procedere al fine di porre in essere l'integrazione, anche per valutare l'impatto che avrà sui sistemi informatici attualmente in uso agli enti territoriali.

Il Presidente evidenzia che gli interventi rafforzano l'importanza e rendono urgente l'esigenza di un confronto con i referenti della Ragioneria Generale dello Stato competenti del sistema INIT, attualmente in uso dallo Stato, al fine di illustrarlo alla Commissione ARCONET.

Il rappresentante dei dottori commercialisti ed esperti contabili esprime condivisione sull'approccio indicato e ribadisce che i collegi di revisione sono in attesa di chiarimenti anche considerati i tempi ristretti a disposizione per l'attuazione della riforma del PNRR in parola. Pur condividendo la decisione di avviare le riflessioni sulle necessità di aggiornamento del principio contabile applicato concernente la contabilità economico patrimoniale vigente, suggerisce di formalizzare i risultati di tale lavoro solo a conclusione e dopo la definizione di tutti gli standard ITAS. Condivide infine la proposta di assegnare al gruppo di lavoro sulla contabilità economico patrimoniale in seno alla Commissione ARCONET il compito di verificare i necessari aggiornamenti del principio contabile applicato concernente la contabilità economico patrimoniale vigente e sottolinea, considerata l'importanza che ha assunto la matrice di correlazione, ancorché non obbligatoria per il comparto enti territoriali, la necessità di sapere se si prevede di continuare ad utilizzarla.

Il rappresentante dell'ANCI interviene ancora per sottolineare la condivisione della scelta di operare con una integrazione, a suo dire unica soluzione ragionevole, ma sottolinea che non si deve perdere di vista l'importanza della valutazione e pertanto delle scritture extra contabili, mentre è possibile in questa fase tralasciare gli aspetti computistici.

Si sofferma sull'espressione che fa riferimento, nel documento in esame, alla complementarità della contabilità economico patrimoniale, facendo riferimento all'espressione a fini conoscitivi

usata dal legislatore del d.lgs. n. 118 del 2011 e auspica una chiara definizione del ruolo che si intenderà dare alla contabilità economico patrimoniale.

Il Presidente della Commissione a tal proposito ricorda che fin dall'avvio dei lavori finalizzati all'attuazione della legge delega n. 42 del 2009 si è sempre avuto l'obiettivo di dare rilevanza alle questioni sostanziali, auspicando che la contabilità economico patrimoniale fosse in grado di garantire una migliore gestione delle risorse pubbliche.

Tornando sul tema, introdotto dal Presidente, dei crediti fiscali, il rappresentante dell'UPI chiede se sia possibile anticipare agli enti l'esito degli approfondimenti effettuati dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Anche il rappresentante dell'ANCI, se possibile, manifesta l'intenzione di anticipare quanto riportato dal Presidente.

In risposta, si conferma che sarà predisposta una FAQ sulle modalità di contabilizzazione dell'operazione di cessione dei crediti fiscali che sarà posta all'ordine del giorno della prossima riunione della Commissione ARCONET, per la condivisione,

A richiesta del Presidente della Commissione si anticipa l'esame del punto 3 all'ordine del giorno.

3) esame schema del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 1, commi 822 e 823, della legge n. 197 del 2022

Il terzo punto all'ordine del giorno prevede l'esame dello schema del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 1, commi 822 e 823, della legge n. 197 del 2022, anticipato ai componenti in occasione della convocazione.

Dopo la presentazione dello schema di DM si precisa che si è ritenuto di sottoporlo alla Commissione ARCONET, pur in assenza di apposita previsione normativa, perché di interesse degli enti territoriali e a contenuto prettamente contabile.

Il DM si compone di un unico articolo e intende fornire le puntuali indicazioni sulla definizione di quote vincolate dell'avanzo di amministrazione che possono essere svincolate con delibera di Giunta.

Si sottolinea in particolare l'attenzione da dedicare al comma 2 dell'unico articolo che elenca tutta una serie di operazioni che non possono essere oggetto di svincolo al fine di fornire la massima chiarezza.

Il DM, inoltre, norma le modalità per operare il previsto svincolo delle risorse e prevede la necessità di apposita delibera in quanto le risorse sono rappresentate nell'allegato a/2 del rendiconto della gestione 2022.

Dopo aver ricordato che le risorse svincolate riacquistano la natura di risorse vincolate a decorrere dall'esercizio 2023 si precisa che lo svincolo non determina una modifica dell'importo del risultato di amministrazione e dell'ammontare complessivo delle risorse vincolate.

L'ultimo comma del DM infine precisa le modalità in cui dovrà avvenire la prevista comunicazione.

Interviene il rappresentante delle regioni per chiedere un rinvio dell'esame della bozza di decreto per consentire un approfondimento tecnico nell'ambito di una riunione ristretta ai rappresentanti degli enti.

Il Presidente ricorda che il DM in esame deve essere deliberato entro i termini di approvazione del rendiconto e precisa che l'emanazione del DM risponde all'esigenza di una puntuale disciplina dello svincolo delle risorse, diversamente da quanto previsto negli esercizi precedenti.

La Commissione accoglie la richiesta di rinvio, precisando che il confronto ristretto deve avvenire in tempi brevi, per consentire l'esame della bozza di DM da parte della Commissione ARCONET in occasione della prossima riunione.

2) definizione del parere della Commissione Arconet alla proposta di ITAS 4 elaborata dallo Standard Setter Board, reso ai sensi dell'articolo 9, comma 16, del Decreto-legge n. 152 del 2021

Prima di iniziare l'esame del secondo punto all'ordine del giorno si precisa che i rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, componenti della Commissione ARCONET si adoperano solo a raccogliere i pareri espressi dai componenti della Commissione ma si astengono da esprimere pareri che hanno già espresso in sede di Gruppo di consultazione.

Il Professor Mussari ribadisce la propria astensione, alla quale si associano, per i motivi rappresentati in occasione dei precedenti pareri sulle proposte dello Standard Setter Board, il dottor Di Russo e i rappresentanti della Corte dei conti e dell'Istat.

I rappresentanti dei dottori commercialisti segnalano che il paragrafo 41, nel prevedere il criterio di valutazione degli investimenti immobiliari, non considera la possibilità di uso promiscuo delle immobilizzazioni come beni strumentali e come investimenti immobiliari. In tali casi, propongono di prevedere l'applicazione del modello del costo.

La Commissione concorda e conclude di non avere osservazioni con riguardo alla proposta di Standard ITAS 4 Immobilizzazioni materiali, salvo quanto segnalato dai rappresentanti dell'ordine dei commercialisti con riferimento al paragrafo 41.

4) proposta di aggiornamento della parte seconda dell'allegato 14 (glossario missioni e programmi), predisposta dall'apposito gruppo di lavoro in considerazione delle necessità delle statistiche ambientali presentate dall'ISTAT nel corso della riunione del 15 giugno

Il rappresentante dell'ISTAT chiede il rinvio alla prossima riunione del punto 4) in esame e la Commissione, considerato che l'aggiornamento in parola non presenta carattere di urgenza, concorda sul rinvio alla prossima riunione.

La Commissione procede con l'esame del quinto punto all'ordine del giorno.

5) Proposta di FAQ concernente il PIAO e il DUP

Si rappresenta alla Commissione che, come concordato nelle precedenti riunioni, la proposta di adeguamento dell'allegato 4/1 alla disciplina del PIAO della Commissione Arconet è stata anticipata alla Funzione Pubblica, unitamente alla segnalazione delle criticità riguardanti il DUP, che a seguito dell'adozione del PIAO, con riferimento alle spese di personale, perde la funzione di documento unico di programmazione strategica ed operativo.

In assenza di riscontri al riguardo, si propone di procedere con la pubblicazione della FAQ, per anticipare le indicazioni riguardanti l'adeguamento dei principi contabili alla disciplina del PIAO che saranno formalizzate con il prossimo decreto di aggiornamento degli allegati al d.lgs. n. 118 del 2011.

La Commissione approva il testo della seguente FAQ che sarà pubblicata sul sito ARCONET della ragioneria Generale dello Stato con il n. 51.

Il rappresentante dei dottori commerciali informa la Commissione di un emendamento, sulla disciplina del PIAO, che riguarda solo il personale a tempo determinato che non impatta sulla definizione della FAQ che ha approvato la Commissione.

Domanda:

A seguito dell'inserimento del Piano dei fabbisogni di personale nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), previsto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, gli stanziamenti del bilancio di previsione degli enti locali riguardanti la spesa di personale devono essere predisposti sulla base dell'ultimo PIAO approvato o sulla base del DUP e della nota di aggiornamento al DUP?

Risposta:

Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), previsto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, è uno strumento di programmazione adottato al termine del ciclo della programmazione finanziaria previsto dall'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011.

Al riguardo, si richiamano:

- 1) l'articolo 8, comma 1, del DM 30 giugno 2022, n. 132 che descrive il rapporto tra il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e i documenti di programmazione finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni, stabilendo che *“il Piano integrato di attività e organizzazione elaborato ai sensi del presente decreto assicura la coerenza dei propri contenuti ai documenti di programmazione finanziaria, previsti a legislazione vigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni, che ne costituiscono il necessario presupposto”*;
- 2) l'art. 7 del medesimo decreto il quale prevede che il PIAO è adottato entro il 31 gennaio, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente entro la predetta data e il successivo art. 8 comma 2, il quale precisa che *“in ogni caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine di cui all'articolo 7, comma 1 del presente decreto, è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci”*.

Ciò premesso, nel corso di ciascun esercizio, gli enti locali avviano il ciclo della programmazione relativo al triennio successivo, approvando il DUP, la nota di aggiornamento al DUP, il bilancio di previsione e il PEG. In coerenza con il quadro finanziario definito da tali documenti, per ciascun triennio di programmazione, il PIAO è adottato entro il 31 gennaio di ogni anno o, in caso di rinvio del termine di approvazione del bilancio di previsione, entro i 30 giorni successivi all'approvazione di tale documento contabile.

Ad esempio, gli enti locali che non si avvalsi delle facoltà di rinvio, nel corso del 2022 hanno approvato il DUP 2023-2025, la nota di aggiornamento al DUP 2023-2025, il bilancio di previsione 2023 – 2025 e il PEG 2023-2025. Sulla base del quadro di programmazione definito da tali documenti nell'anno successivo è approvato il PIAO 2023-2025.

Risulta pertanto evidente che in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, gli enti locali non possono determinare gli stanziamenti riguardanti la spesa di personale sulla base del Piano dei fabbisogni di personale previsto nell'ultimo PIAO approvato, riguardante il precedente ciclo di programmazione, ma devono tenere conto degli indirizzi strategici e delle indicazioni riguardanti la spesa di personale previsti nel DUP e nella eventuale nota di aggiornamento al DUP relativi al medesimo triennio cui il bilancio si riferisce.

Al fine di adeguare la disciplina del DUP all'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2022, che ha inserito il Piano dei fabbisogni di personale nel PIAO, la Commissione Arconet ha predisposto lo schema del DM, di aggiornamento dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011, per prevedere che la Parte 2 della Sezione Operativa del DUP (SeO) definisce, per ciascuno degli esercizi previsti nel DUP, le risorse finanziarie da destinare ai fabbisogni di personale, determinate sulla base della spesa per il personale in servizio e nei limiti delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, tenendo conto delle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi.

Prima di chiudere la riunione si concorda che la prossima riunione della Commissione ARCONET è confermata il giorno 15 marzo 2023 e la successiva sarà convocata il giorno 19 aprile 2023.

La riunione termina alle ore 13,00.

ALLEGATO

COMMISSIONE ARCONET

OGGETTO: *Proposta di Standard ITAS 4 Immobilizzazioni materiali - Parere ai sensi dell'art. 9, comma 16, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233.*

La Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali prevista dall'art. 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, comunica di non avere osservazioni con riguardo alla proposta di Standard ITAS

4 Immobilizzazioni materiali salvo segnalare che il paragrafo 41, nel prevedere il criterio di valutazione degli investimenti immobiliari, non considera la possibilità di uso promiscuo delle immobilizzazioni come beni strumentali e come investimenti immobiliari. In tali casi, si propone di prevedere l'applicazione del modello del costo.

Tale parere è stato condiviso all'unanimità nel corso della riunione del 15 febbraio 2023, con l'astensione dei rappresentanti della Corte dei conti, dell'Istat, del prof. Riccardo Mussari e del dr. Davide Di Russo.