

## RESOCONTO RIUNIONE DELLA COMMISSIONE ARCONET DEL 17 GENNAIO 2023

Il giorno 17 gennaio 2024, 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) Adeguamento del paragrafo 3.20-bis dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 alla sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 2023**
- 2) Esame quesito delle Regioni**
- 3) Presentazione delle modalità di applicazione della cassa vincolata degli enti locali e degli effetti della deliberazione n. 17/SEZAUT/2023/QMIG, a cura dei rappresentanti ANCI**

AMMINISTRAZIONE	Nomi	Riunione del 17 gennaio 2024
MEF -RGS Presidente	Cinzia Simeone	
MEF -RGS	Paola Mariani	
MEF -RGS	Maria Pia Monteduro	
MEF -RGS	Daniela Collesi	assente
MEF -RGS	Pier Paolo Trimarchi	assente
MEF -RGS	Sonia Caffù	assente
MEF -RGS	Ivana Rasi	
MEF -RGS	Lamberto Cerroni	<sup>1</sup> assente
MEF -RGS	Marco Carfagna	assente
MEF -RGS	Andrea Taddei	assente
PCM - Affari Regionali	Andreana Valente	
PCM - Affari Regionali	Francesco Germanò Marcello	assente
M. Interno	Massimo Tatarelli	assente
M. Interno	Fabio Passerini	
M. Interno	Andrea Intagliata	assente
M. Interno	Marcello Zottola	assente
M. Interno	Roberto Pacella	

M. Interno	Antonio Colaianni	assente
Corte dei conti	Luigi Di Marco	
Corte dei conti	Stefania Fusaro	assente
Istat	Gerolamo Giungato	assente
Istat	Grazia Scacco	assente
Istat	Susanna Riccioni	assente
Istat	Luisa Sciandra	assente
Regione a statuto ordinario	Antonello Turturiello	
Regione a statuto ordinario	Claudia Morich	assente
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	
ANCI	Roberto Colangelo	
OIC	Marco Venuti	assente
CNDC	Marco Castellani	2
CNDC	Paolo Tarantino	
CNDC	Andrea Ziruolo	assente
CNDC	Davide Di Russo	
ABI	Rita Camporeale	assente
ABI	Alessandra Di Iorio	
Assosoftware	Roberto Bellini	assente
Assosoftware	Laura Petroccia	

Partecipa alla riunione, su invito dell'ANCI, in quanto esperto della materia con riferimento al punto 3) all'ordine del giorno, il dottor Nicola Rebecchi responsabile del servizio finanziario del comune di Mantova.

Salutati i partecipanti il Presidente della Commissione dà inizio alla riunione rappresentando di avere ricevuto la richiesta di anticipare il secondo punto all'ordine del giorno.

## **2) Esame quesito delle Regioni**

Prima di riprendere l'esame del quesito avviato in occasione della riunione del 6 dicembre 2023 e rinviato per i necessari approfondimenti, il rappresentante delle regioni chiede alla Commissione un nuovo rinvio del quesito, al fine di addivenire ad un orientamento condiviso tra tutte le regioni in sede di Conferenza delle regioni.

Il Presidente della Commissione, previa rassicurazione che la richiesta di rinvio è stata condivisa tra tutte le regioni, sia a statuto ordinario sia a statuto speciale, e dopo aver verificato l'assenso dei partecipanti alla riunione, rinvia il punto 2) all'ordine del giorno alla prossima riunione e avvia i lavori con l'esame del primo punto all'ordine del giorno.

## **1) Adeguamento del paragrafo 3.20-bis dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 alla sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 2023**

Il primo punto all'ordine del giorno riguarda la proposta di eliminare dal paragrafo 3.20-bis dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 i riferimenti in contrasto con la recente sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2023, riguardante le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità concesse a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter del decreto legislativo n. 267 del 2000.

La Commissione, che ha ricevuto la proposta di aggiornamento all'esame in occasione della convocazione della riunione, approva all'unanimità.

Il Presidente dà atto che tali modifiche costituiscono, di fatto, il primo degli aggiornamenti che saranno normati con il prossimo decreto ministeriale di aggiornamento degli allegati al d.lgs. n. 118 del 2011.

Segnala inoltre che tale aggiornamento non riguarda le modalità di gestione dell'eventuale disavanzo derivante dall'adeguamento alla sentenza, che non costituisce una questione di natura contabile di competenza della Commissione Arconet.

Interviene il rappresentante del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili per attenzionare la necessità e l'urgenza di una revisione della disciplina sul dissesto, di competenza del Ministero dell'Interno, anche considerati gli

impatti sulla gestione degli enti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 233 del 2023.

Concluso l'esame del primo punto all'ordine del giorno la Commissione prosegue i lavori con l'esame del terzo punto all'ordine del giorno,

**3) Presentazione delle modalità di applicazione della cassa vincolata degli enti locali e degli effetti della deliberazione n. 17/SEZAUT/2023/QMIG, a cura dei rappresentanti ANCI**

Il presidente invita il rappresentante dell'ANCI a presentare il punto 3) all'ordine del giorno il quale, presa la parola, procede con l'utilizzo di slide, inviate a tutti i partecipanti alla fine della riunione.

Di seguito le slide:

## Problematiche connesse all'estensione dei vincoli di cassa

Delibera Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 17/2023

## Quali entrate vincolare?

Delibera n.  
17/SEZAUT/2023/QMIG:

- Sanzioni CDS
- Proventi parcheggi
- Imposta di soggiorno
- 10% alienazioni
- Permessi di costruire
- Altri trasferimenti socio -sanitari

Ulteriori possibili estensioni:

- TARI
- Quote vincolate FSC
- Trasferimenti alle gestioni associate (Convenzione e Unioni di Comuni)

Gli enti locali sono l'unico comparto cui viene applicato il vincolo di cassa

## L'effetto distorsivo dell'estensione del vincolo di cassa

L'effetto dell'estensione del vincolo di cassa, il cui fondamento è assicurare che la spesa finanziata da entrata con vincolo di destinazione venga effettivamente pagata, è quello di produrre:

- Un forte incremento dell'anticipazione di tesoreria proprio per gli enti che hanno problemi di liquidità, dato che non possono utilizzare la cassa vincolata per spese di investimento, ma solo per spese correnti. Sono perciò costretti ad utilizzare l'anticipazione per poter pagare la spesa di investimento
- Il ricorso all'utilizzo di cassa vincolata erode il limite (oggi di 5/12) per l'anticipazione di tesoreria, che per tutta la durata del PNRR dovrebbe avere, invece, la massima potenzialità di utilizzo al fine di scongiurare involontari ritardi nei pagamenti (tra le riforme abilitanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR- che l'Italia si è impegnata a realizzare, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, è prevista la Riforma n. 1.11 - Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie) o l'inutile ricorso ad altre forme di anticipazione che comportano aggravii in termini di programmazione, gestione, e di oneri a carico del bilancio.
- L'art. 187, comma 3-bis, del Tuel limita la possibilità di applicare avanzo non vincolato per gli enti che fanno ricorso all'anticipazione di tesoreria o all'utilizzo in termini di cassa delle entrate vincolate, con conseguente contrazione delle spese finanziabili

# Il vincolo di cassa e i pagamenti dei debiti commerciali

A causa dell'estensione del vincolo di cassa, gli enti locali hanno problemi con il pagamento dei debiti commerciali e con il rispetto dell'art. 183, c.8 del TUEL.

Il duplice effetto di non poter utilizzare la giacenza vincolata per il pagamento delle spese di investimento e la riduzione dell'anticipazione tesoreria comportano alternativamente un potenziale ritardo dei pagamenti.

## Rif. normativo

*Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi .*

## La riconciliazione al 31/12/2023

Come già evidenziato occorrono indicazioni sulla riconciliazione della cassa vincolata al 31.12.2023.

L'estensione del perimetro dei vincoli di legge (e da trasferimenti con generica destinazione) comporta un lavoro aggiuntivo che rende difficile rispettare i termini di approvazione del rendiconto 2023 in un contesto in cui, per l'attuazione del PNRR, occorre la massima tempestività per l'utilizzo del risultato di amministrazione (vincolato e non).

**Ipotesi di costituire un gruppo di lavoro per una riconciliazione «semplificata», con possibile utilizzo delle risultanze della quota vincolata del risultato di amministrazione (Allegato a/2).**

**Esigenza di differire a regime il termine di approvazione del Rendiconto di gestione (30 aprile lo schema di Rendiconto da parte della Giunta. 30 giugno il rendiconto da parte del Consiglio). Con il caricamento in BDAP dello schema di Rendiconto, sono venute meno le esigenze informative di finanza pubblica che giustificavano l'anticipazione temporale introdotta dall'art. 2- quater comma 6, del D.L. 154/2008).**

## Le gestioni associate

- L'estensione del perimetro di spesa alle entrate con vincolo di destinazione «generico» comporta per le Unioni di Comuni, che vivono di trasferimenti degli Enti locali associati, che la totalità dei già esigui fondi di cassa è totalmente vincolata
- Ci troveremmo in una situazione ancora peggiore degli enti con poca giacenza di cassa, con l'impossibilità di gestire l'avanzo libero e di pagare la spesa per investimenti

## Il vincolo ex art. 208 CDS (e 142)

- Il problema più rilevante in assoluto è che il tesoriere spesso non accetta l'emissione di due reversali per uno stesso sospeso e questo rende necessario continui aggiustamenti in partita di giro per riallineare le casse (il vincolo è del 50%)
- Il vincolo uno a molti è di complessa applicazione. I vincoli sono molteplici, alcuni dei quali connessi a spese correnti (a carattere permanente) ed altre a spese di investimento
- Le entrate oggetto di vincolo danno luogo ad accantonamenti a FCDE e perciò la somma da vincolare è sempre incerta

## Il vincolo uno a molti

- Sul versante delle Entrate, uno degli aspetti critici riguarda la gestione dei vincoli «uno a molti», [caratteristico sia per le entrate da sanzionali Codice della Strada \(Art. 208 e 142\) che per i permessi a costruire](#), soprattutto se la destinazione degli incassi è da vincolare solo in parte [come accade per il codice della strada](#). Inoltre, la necessità di produrre nel corso del tempo numerosi capitoli o articoli di spesa per rispettare la corretta imputazione secondo il piano dei conti finanziari e la codifica SIOPE, irrigidisce la funzionalità degli operatori del Servizio Finanziario dedicati alla liquidazione ed alla emissione dei mandati di pagamento, a fronte dei quali dovranno scrutinare per ogni mandato, il bilanciamento a tale data del volume delle riscossioni per determinare la parte di mandato da vincolare rispetto alla parte di mandato da emettere senza vincolo. Tali operazioni, in disparte la ragionevole possibilità di errore, rallentano complessivamente le operazioni con riflessi sulla tempestività dei pagamenti!

## Ancora sul vincolo uno a molti

Sul versante delle Spese oltre alla individuazione «puntuale» della spesa a fronte di unico vincolo su entrata, si genera un irrigidimento della gestione del bilancio. Basti pensare all'utilizzo di quota di permessi per costruire per spese correnti: ipotizzare tale possibilità in fase di programmazione è utile per sostenere gli equilibri di parte corrente ma, durante la gestione, la generazione di altre entrate correnti o la determinazione di minori spese, permette l'utilizzo delle suddette entrate a finanziamento del conto capitale.

## Riconciliazione degli incassi

Con la modalità di pagamento «Pago PA» i provvisori di entrata raggruppano generalmente entrate di tipo diverso (a differenza dei metodi di pagamento tradizionali come il bonifico) e sono molto numerosi (il Comune di Milano sta sviluppando la reversale automatica per questa casistica). Diventa quindi praticamente impossibile vincolare parzialmente un incasso.

L'obiettivo impossibile di operare con la corretta gestione del vincolo nel corso dell'esercizio, genera sicuri sbilanciamenti verificabili solo al termine dell'esercizio, con la conseguente necessità di adottare specifici provvedimenti dirigenziali ricognitori e autorizzativi per l'emissione dei titoli necessari a vincolare (attingendo dalle risorse libere) o a liberare (attingendo dalle risorse vincolate) le risorse necessarie per adeguare il saldo della cassa vincolata all'importo definitivamente determinato al termine dell'esercizio (in entrata Titolo 9, Tipologia 100, Categoria 99. In uscita alla Missione 99, Programma 01, Titolo 7, Macroaggregato 1).

## Gli automatismi software

- Le software house spesso non hanno pronti automatismi sui vincoli di cassa che non siano quelli del TUEL o del principio contabile. Anche in caso di personalizzazione per gestire i singoli vincoli, la riconciliazione del saldo vincolato è poco automatizzabile con scarse garanzie di correttezza del risultato.
- Tra l'altro, tali implementazioni/personalizzazioni, p.e. introdotte a caro prezzo, rendono estremamente difficoltose, se non impossibili, corrette migrazioni di dati tutte le volte in cui gli enti si trovano nelle condizioni di dover cambiare gli applicativi gestionali di contabilità a seguito di gare che sono obbligate a fare.
- I gestionali software gestiscono, come è corretto, i vincoli per competenza e anche in questo caso, va rammentato che il procedimento non è completamente automatizzato.

## I conti vincolati e la tesoreria

- Da un lato, per avere una maggiore precisione nella riconciliazione delle le diverse «buste per la spesa» (afferenti ai diversi vincoli) e sarebbe opportuno avere sottoconti vincolati.
- Dall'altro, la gestione per vincoli specifici (non essendoci una giacenza negativa), comporta un maggior utilizzo di cassa vincolata per il pagamento di spese correnti
- Peraltro i tesoriere, in ossequio alla faq 69 Arconet (sperimentazione) rifiutano la gestione per sottoconti e quindi c'è un'unica gestione per cassa vincolata. Gli enti sono perciò privati del prezioso supporto del tesoriere

Conclusa la presentazione, dopo avere ribadito che non si comprendono in motivi per cui la disciplina della cassa vincolata sia prevista solo per gli enti locali, i rappresentanti dell'ANCI riepilogano gli effetti dell'estensione alla cassa dei vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, che rappresentano circa il 35% delle entrate complessive.

In particolare, sottolineano:

- le difficoltà di gestire i vincoli derivanti da leggi che prevedono una pluralità di destinazioni di spesa, in quanto richiedono l'utilizzo di numerosi capitoli o articoli di spesa al fine di rispettare la corretta classificazione richiesta dal d.lgs. n 118 del 2011, anche considerato che le voci del piano dei conti integrato, previsto obbligatoriamente per gli enti territoriali, corrispondono alla codifica SIOPE che deve essere riportata obbligatoriamente in ogni mandato con un conseguente notevole impatto sulle attività del servizio finanziario. E' evidente che l'articolazione del vincolo su una pluralità di capitoli rende estremamente complessa la determinazione dell'importo dell'entrata vincolata utilizzata ad una determinata data;
- le criticità derivanti dalle norme che vincolano solo una quota parte delle singole entrate, correlate alla difficoltà di numerosi tesoriere ad accettare una reversale unica, articolata in una quota parte vincolata ed in una libera. Di conseguenza, la regolarizzazione dei sospesi di entrata richiede l'emissione di un numero elevato di reversali, e impedisce la gestione automatica delle entrate incassate tramite Pago PA;

- i limiti degli attuali sistemi informatici in uso presso gli enti locali, che rendono necessario, nelle more dei necessari aggiornamenti, il ricorso a riconciliazioni manuali;
- le difficoltà di ricostruzione dell'ammontare della cassa vincolata alla data del 31 dicembre secondo le modalità previste dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2023/QMIG che non riconosce le prassi e le semplificazioni adottate dagli enti nel corso dell'esercizio, e le criticità che potrebbero derivare dall'attività di verifica dei revisori in caso di difficoltà da parte degli enti a rispettare tempestivamente gli indirizzi della Corte dei conti;
- la particolare situazione degli enti di secondo livello e nello specifico delle Unioni dei comuni e degli enti con le gestioni associate, le cui entrate sono quasi esclusivamente costituite da trasferimenti degli enti associati e, di conseguenza, quasi tutte soggette al vincolo di cassa, con un corrispondente irrigidimento della gestione della liquidità.

Anche il rappresentante dell'UPI condivide le criticità illustrate negli interventi dei rappresentanti dell'ANCI che lo hanno preceduto e le preoccupazioni per la corretta chiusura delle scritture riguardanti la cassa vincolata ai fini del rendiconto 2023. Conferma che non si comprendono i motivi per cui tale specifica disciplina sia destinata solo agli enti locali, dando luogo ad un diverso trattamento contabile nell'ambito del comparto degli enti territoriali.

Ritiene auspicabile una gestione della cassa responsabile da parte di tutti gli enti territoriali anche con riferimento al previsto rispetto dei tempi di pagamento di cui, da ultimo, alla circolare n. 1 del 2024 della Ragioneria Generale dello Stato.

Intervengono i rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili per associarsi alle preoccupazioni espresse dai rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI e per confermare le criticità degli obblighi dell'organo di revisione contabile di specifiche verifiche sulla composizione della liquidità degli enti locali, anche se effettuate con la tecnica del campionamento, e le conseguenze delle eventuali irregolarità che i revisori potrebbero riscontrare in occasione delle verifiche periodiche compresa quella del 31 dicembre 2023.

Interviene il rappresentante dell'ANCI che, richiamando principi consolidati sulla gestione della liquidità, invita la Commissione Arconet a riflettere anche sull'antistoricità dei vincoli di cassa. Auspica che la sfiducia verso gli enti locali che probabilmente ha ispirato la disciplina vigente sui vincoli di cassa possa essere sostituita da una crescita di responsabilità nella gestione della liquidità da parte degli enti locali in un'ottica manageriale.

Interviene il rappresentante dell'ABI per confermare le criticità segnalate sulla gestione della cassa vincolata degli enti locali, avvertite anche dalle banche, e per rappresentare che il puntuale rispetto della disciplina della cassa vincolata richiamato dalle recenti direttive della Corte dei conti richiede interventi sulle procedure informatiche che non potranno essere disponibili nei tempi necessari a garantire il supporto agli enti per la redazione del rendiconto 2023. Conferma, tra l'altro, le criticità già richiamate dall'utilizzo del Pago PA.

Concorda infine sull'esigenza di una valutazione di maggior respiro sui vincoli di cassa auspicando una maggiore responsabilità degli enti sulla gestione della liquidità che, pur semplificata, potrebbe garantire maggiori vantaggi.

Il rappresentante dell'Assosoftware interviene per confermare la necessità di interventi sui sistemi informatici che le aziende potranno sicuramente garantire, ma non in tempo utile alla redazione del rendiconto 2023. Ciò premesso concorda sulla necessità di riesaminare la disciplina vigente nell'ottica della semplificazione, con particolare riguardo alle fattispecie dei vincoli parziali e dei vincoli multipli.

Interviene da ultimo il rappresentante della Corte dei conti che riconosce le difficoltà operative e le rigidità derivanti dalla disciplina della cassa vincolata dettata dal vigente quadro normativo.

Osserva che il principio di diritto enunciato dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2023/QMIG, richiama le "indicazioni puntuali o univoche da parte della legge o dei principi contabili" e non preclude la possibilità di interventi legislativi che, tuttavia, si auspica non vadano ad intervenire sull'attuale assetto ordinamentale, specie sotto il profilo dell'avvicinamento della gestione di competenza a quella di cassa, che rappresentava uno dei fondamentali obiettivi perseguiti dal d.lgs. n. 118 del 2011.

Sarebbe inoltre auspicabile che eventuali correttivi dell'attuale assetto ordinamentale tengano conto dell'esigenza di concreta realizzazione degli interventi ritenuti prioritari dalle norme statali che impongono i vincoli di destinazione.

Ritiene infine difficilmente percorribile l'ipotesi di rinvio per legge degli effetti della deliberazione all'esercizio 2024; la proposta di prevedere modalità semplificate per la ricostruzione della cassa vincolata al 31.12.2023 parrebbe, invece, maggiormente conforme all'attuale assetto ordinamentale.

In conclusione, ringraziati i rappresentanti ANCI per la presentazione, il Presidente osserva che dal dibattito è emerso chiaramente che le criticità presentate nel corso della riunione derivano da una puntuale applicazione della disciplina vigente della cassa vincolata e non dalla deliberazione n. 17/SEZAUT/2023/QMIG. Pertanto, solo il legislatore può intervenire, se lo ritiene opportuno, per superarle.

Sottolineando che la Commissione Arconet non ha alcun ruolo o competenze nel processo legislativo, il Presidente propone di dedicare alla materia ulteriori approfondimenti, e di rinviare alla prossima riunione lo studio e la valutazione tecnica

di ipotesi alternative di interventi legislativi diretti a superare le criticità determinate dalla cassa vincolata. La Commissione condivide la proposta.

Prima di chiudere la riunione si concorda che la prossima riunione della Commissione ARCONET è convocata il 14 febbraio 2024 e la successiva sarà convocata il giorno il 6 marzo 2024.

La riunione termina alle ore 13,00