

# «LA FINANZA PROVINCIALE: QUADRO NORMATIVO E PROPENSIONE AGLI INVESTIMENTI»

Prof. Francesco Delfino, Esperto UPI

---

*Seminario Nazionale*

*Quadro finanziario e programmi di investimento per le Province nel  
triennio 2019/2021*

Ravenna, 25 e 26 marzo 2019

**Il contributo annuo di 250 milioni di euro, a favore delle province delle regioni a statuto ordinario destinato al finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale per la manutenzione di strade e di scuole**

*D.M. 4/03/2019 in G.U. 9/03/2019 n. 58*

**“Alle province delle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2033 da destinare al finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale per la manutenzione di strade e di scuole”.**

- La valenza pluriennale come capacità degli enti di intervenire in modo durevole e continuativo nell’esercizio di una funzione fondamentale
- Ciò si realizza se la programmazione degli interventi avviene in un contesto di equilibrio economico – finanziario dei bilanci e della gestione, attendibile, veritiero e durevole nel tempo
- “L’equilibrio” non è solo economico–finanziario ma si riferisce anche alle risorse umane e alla componente organizzativa dell’ente per l’esercizio delle funzioni fondamentali

## **Gli indicatori applicati per la ripartizione delle risorse**

“Il contributo di cui al primo periodo è ripartito:

per il 50 per cento, tra le province che presentano una diminuzione della spesa per la manutenzione di strade e di scuole nell'anno 2017 rispetto alla spesa media con riferimento agli anni 2010, 2011 e 2012 e in proporzione a tale diminuzione;

per il restante 50 per cento, in proporzione all'incidenza determinata al 31 dicembre 2018 dalla manovra di finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e dell'articolo 47 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 1, commi 838 e 839, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, rispetto al gettito dell'anno 2017 dell'imposta sull'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile dei veicoli, dell'imposta provinciale di trascrizione, nonché del Fondo sperimentale di riequilibrio”.

**1.**  
**Lettura degli indicatori: le risorse impiegate nel tempo per la manutenzione di strade e scuole**

*Si tratta di un indicatore che ha le seguenti caratteristiche:*

evidenziare la diminuzione dell'impiego di risorse correnti per la manutenzione di strade e scuole "indotto e determinato" dalla insostenibilità economico – finanziaria delle manovre di finanza pubblica che hanno riguardato le Province negli ultimi anni:

tale diminuzione è stata in parte "corretta" dall'utilizzo eventuale di mezzi straordinari di bilancio (avanzo libero, destinato e anche vincolato) per il finanziamento della spesa corrente, non più ripetibili;

gli interventi relativi a funzioni fondamentali non sono stati garantiti secondo il reale fabbisogno ed è stata annullata ogni capacità programmatica dell'ente;

tali effetti indotti presentano aspetti di differenziazione a livello di enti e di ciò si deve tenere conto;

tale indicatore in prospettiva deve avere una natura «congiunturale» mentre occorre privilegiare il successivo parametro con finalità perequative;

**2.**  
**Lettura degli indicatori:  
l'incidenza della manovre di  
finanza pubblica degli  
ultimi esercizi finanziari  
sulle entrate ricorrenti che  
concorrono all'equilibrio  
della situazione corrente  
dei bilanci e della gestione**

*Si tratta di un indicatore che ha le seguenti caratteristiche*

Evidenziare l'incidenza delle manovre di finanza pubblica sulle risorse a carattere ricorrente delle province, cioè sulle risorse che concorrono "direttamente e durevolmente" a garantire l'equilibrio della situazione corrente dei bilanci degli enti:

il riferimento è al gettito dell'anno 2017:

- dell'imposta sull'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile dei veicoli
- dell'imposta provinciale di trascrizione
- del fondo sperimentale di riequilibrio

mentre le manovre considerate sono:

- art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190

*(le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017)*

- art. 47 del decreto-legge 24/04/2014, n. 66, convertito, con mod., dalla legge 23/06/2014, n. 89

*(le province e le città metropolitane, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 2 e all'articolo 19, nonché in considerazione delle misure recate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nelle more dell'emanazione del decreto del presidente del consiglio di cui al comma 92 dell'articolo 1 della medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018)*

Interventi correttivi:

- articolo 1, commi 838 e 839, della legge 27 dicembre 2017, n. 205

*(alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, è attribuito un contributo complessivo di 428 milioni di euro per l'anno 2018, di cui 317 milioni di euro a favore delle province e 111 milioni di euro a favore delle città metropolitane, e a favore delle province un ulteriore contributo di 110 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno **2021**)*

**L'indicatore dell'incidenza delle manovre ha una valenza perequativa**

**La significatività dell'indicatore ne deve consentire l'applicazione alla ripartizione del contributo di 180 milioni a decorrere dal 2021: ciò deve consentire di attuare un'ulteriore operazione di perequazione e livello di sistema delle Province**

E' indubbio che l'incidenza delle manovre sulle entrate ricorrenti che costituiscono la "gestione caratteristica" degli enti tende a "catturare" le situazioni di maggiore o minore rilevanza della sottrazione di risorse ente per ente, e a raggiungere un primo obiettivo di perequazione a livello di "sistema delle province"

*la proposta di emendamento dell'Upi:*

“Il contributo di cui all'articolo 1, comma 838, legge 27 dicembre 2017, n. 205 per gli anni 2021 e successivi, per le province delle regioni a statuto ordinario è ripartito, con decreto del ministro dell'interno, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di conferenza stato-città ed autonomie locali, da emanarsi entro il ..... 2019 in proporzione all'incidenza determinata nel 2021 dalla manovra di finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, tenuto conto di quanto previsto all'articolo 1, comma 839, legge 27 dicembre 2017, n. 205, dei contributi di cui al dpcm 10 marzo 2016, tabella f, attuativo dell'art. 1, comma 439 legge 232/16, nonché delle risorse relative indicate all'articolo 1, comma 889 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, rispetto al gettito dell'anno 2018 dell'imposta sull'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile dei veicoli, dell'imposta provinciale di trascrizione, nonché del fondo sperimentale di riequilibrio, garantendo comunque un importo non inferiore al milione di euro per singolo ente.”

**Gli indicatori “pesano” la sofferenza delle Province nel raggiungere un equilibrio della situazione corrente attendibile e veritiero e le risorse attribuite sono quindi finalizzate, prima di tutto, a concorrere a ristabilire tale equilibrio.**

In mancanza di un equilibrio reale e durevole, le coperture finanziarie non possono essere credibili.

Sentenza corte costituzionale n. 250/2013

*il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»*

Sentenza corte costituzionale n.6 / 2017

*È costante orientamento di questa corte, in relazione al parametro dell'art. 81, quarto comma, cost., Che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).*

**La persistenza di una  
situazione di squilibrio  
tendenziale della situazione  
corrente compromette anche  
la propensione dell'ente  
all'esercizio di un'adeguata  
attività di investimento sul  
territorio**

La provincia come vocazione istituzionale, e in particolare nell'attuale situazione economica dell'Italia, deve caratterizzarsi come ente ad alta propensione alla spesa di investimento per la "capitalizzazione dei territori" e il perseguimento dello "sviluppo locale"

Sentenza corte costituzionale n. 18/2019

"il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate."

## **Il monitoraggio degli interventi: valorizzazione del tempo nell'impiego dei fondi**

A garanzia del pieno utilizzo delle somme nell'anno di erogazione, il comma dispone che le spese finanziate con le risorse assegnate a valere sul fondo in esame, per ogni annualità, devono essere liquidate o liquidabili per le finalità indicate entro il 31 dicembre di ogni anno, ai sensi del decreto legislativo n. 118/2011”.

- Il problema del tempo che passa dal momento dell'acquisizione delle risorse al momento dell'effettivo impiego finanziario che “misura” il consumo economico delle stesse.
- La contabilità pubblica deve “narrare” il processo, dal momento dell'acquisizione dei mezzi finanziari al momento del consumo degli stessi.
- La lettura della contabilità deve essere fonte informativa per la dirigenza per assumere le più opportune decisioni al fine di massimizzare la capacità di utilizzo effettivo delle risorse pubbliche....Ma non solo... per la dirigenza....
- La semplificazione dei processi decisionali e di controllo, pur in un contesto di garanzia delle finalità pubbliche e dell'imparzialità, buon andamento e correttezza della pubblica amministrazione.
- Il consumo delle risorse impiegate deve diventare obiettivo “politico – istituzionale” e la contabilità pubblica evidenzia, monitora e consente di controllare i processi: ciò non solo quale strumento della dirigenza (considerata nella sua complessiva strutturazione organizzativa e non solo finanziaria e contabile) ma quale fondamentale strumento conoscitivo “per decidere”, destinato agli amministratori.
- Questo obiettivo supera la considerazione del “governo dei conti pubblici” come mero adempimento tecnico – contabile per farlo divenire “valore per la politica”.

## Le spese liquidate e liquidabili: il momento finanziario e il momento economico – patrimoniale

*“La liquidazione è registrata contabilmente quando l’obbligazione diviene effettivamente esigibile, a seguito della verifica della completezza della documentazione prodotta e della idoneità della stessa a comprovare il diritto di credito del creditore, corrispondente ad una spesa che è stata legittimamente posta a carico del bilancio e regolarmente impegnata. ..omissis....”*

*La natura esigibile della spesa è determinata sulla base dei principi contabili applicati riguardanti le singole tipologie di spesa. In ogni caso, possono essere considerate esigibili, e quindi liquidabili ai sensi dell’articolo 3, comma 4, del presente decreto, le spese impegnate nell’esercizio precedente, relative a prestazioni o forniture rese nel corso dell’esercizio precedente, le cui fatture pervengono nei due mesi successivi alla chiusura dell’esercizio o per le quali il responsabile della spesa dichiara, sotto la propria responsabilità valutabile ad ogni fine di legge, che la spesa è liquidabile in quanto la prestazione è stata resa o la fornitura è stata effettuata nell’anno di riferimento.*

*(Principio contabile applicato della contabilità finanziaria – punto 6.1)”*

- la liquidazione è anche il momento in cui si rilevano i costi/oneri sostenuti in contabilità economico patrimoniale come formazione del dato che indica l’effettivo consumo delle risorse acquisite (proventi/ricavi).
- Nel caso della spesa di investimento trattandosi di realizzazione di beni “a fecondità ripetuta” la cui utilità si ripercuote per più esercizi, il momento della liquidazione finanziaria determina l’incremento del patrimonio dell’ente e quindi della dotazione di ricchezza a disposizione della comunità amministrata: valore politico istituzionale fondamentale in un contesto di equilibrio intra e intergenerazionale (vedi sentenza corte costituzionale n. 18/2019).
- **Ecco la garanzia del pieno utilizzo delle risorse nell’anno di assegnazione.**

L'impiego delle risorse dopo le  
sentenze della Corte  
Costituzionale n. 247/201, e n.  
101/2018  
(1)

*“Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell’azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità. Alla luce di tali considerazioni, **l’avanzo di amministrazione non può essere oggetto di “prelievo forzoso” attraverso** indirette prescrizioni tecniche come quelle impugnate dalla ricorrente. **In definitiva, risulta con chiarezza dalle considerazioni precedenti che l’avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell’ente che lo realizza, secondo quanto precedentemente precisato.***

.....

***In tal modo il fondo pluriennale vincolato**, anziché funzionare come garanzia conservativa di risorse non erogate ma vincolate nel fine, subirebbe un’eterogenesi strumentale agli equilibri della finanza pubblica allargata, al contempo provocando una scopertura sopravveniente di iniziative già approvate e, in ragione di ciò, un conseguente squilibrio per il bilancio dell’ente territoriale investito dalla contestata novella legislativa.*

*In definitiva, l’art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, deve essere inteso nel senso che il fondo pluriennale vincolato continua a essere strutturato in modo tale che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive sono rappresentate e gestite in bilancio secondo i richiamati canoni basilari dell’istituto. **L’iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell’entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso tecnico-contabile, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre devono ritenersi inalterate e intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza.**”*

(Sentenza 247/2017)

**L'impiego delle risorse dopo le  
sentenze della Corte  
Costituzionale n. 247/201, e n.  
101/2018  
(2)**

*«Il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate. Tale copertura avviene attraverso l'accantonamento e il conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati. La ventilata possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione di tali spese – nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato – possa essere rimosso ex lege, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 cost. Neppure la legge rinforzata potrebbe introdurre una statuizione di tal genere: quest'ultima colliderebbe con il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell'autorizzazione fino a quello dell'erogazione. In definitiva, la disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza non può prescindere dai profili giuridici inerenti alla gestione dei cespiti attivi e passivi e, di conseguenza, dal risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione. Ove fosse condivisa la lettura delle ricorrenti, il concetto di equilibrio dei singoli bilanci pubblici sarebbe sottoposto a una serie di potenziali variabili normative che metterebbero in crisi non solo l'equilibrio patrimoniale dell'ente, ma la sua stessa immagine di soggetto operante sul mercato in qualità di committente» (sentenza n. 247 del 2017).*

*Corollario di tali pronunce è che – ove le norme contenute nella legge rinforzata, o comunque riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, precludessero l'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali – il cosiddetto pareggio verrebbe invece a configurarsi come “attivo strutturale inertizzato”, cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli artt. 81 e 97 cost. Tenuto conto che le spese di natura pluriennale coincidono quasi specularmente con le risorse destinate agli investimenti, verrebbe, tra l'altro, contraddetto il principio di anticiclicità delle politiche di bilancio introdotto dal nuovo art. 81, primo comma, cost., Poiché per contrastare le fasi avverse del ciclo economico non potrebbero essere impiegate nemmeno le risorse già disponibili per gli investimenti» (sentenza 101/2018).*

**Il nuovo vincolo di finanza pubblica a decorrere dal 2019 e l'attenzione allo strutturale equilibrio di gestione del bilancio**

**Il connesso e collegato  
equilibrio della struttura  
organizzativa: la rete dei  
rapporti – programmazione –  
bilancio – uffici tecnici**

L'ultimo periodo del comma 889 prevede, infine, una integrazione alla disposizione, introdotta dalla legge di bilancio 2018, che ha dato facoltà alle province di procedere dal 2018 ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, da destinare, prioritariamente, alle attività in materia di viabilità ed edilizia scolastica (articolo 1, comma 845, legge n. 205/2017). L'integrazione è volta a precisare che tali assunzioni, relativamente alle attività di edilizia scolastica, **sono riferite a figure ad alto contenuto tecnico-professionale di ingegneri, architetti, geometri, tecnici della sicurezza ed esperti in contrattualistica pubblica e codice degli appalti.**

**Restano immutati i limiti assunzionali** previsti dalla legge 205/2017 secondo cui, a decorrere dall'anno 2018, le province possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale, nel limite della dotazione organica ridefinita dai piani di riassetto organizzativo e per un contingente di personale complessivamente corrispondente:  
ad una spesa pari al 100% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente se l'importo delle spese complessive di personale (al lordo di oneri riflessi a carico delle amministrazioni) non supera il 20% delle entrate correnti;  
ad una spesa pari al 25% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente se l'importo delle spese complessive di personale (al lordo di oneri riflessi a carico delle amministrazioni) supera il 20% delle entrate correnti.

**Il connesso e collegato  
equilibrio della struttura  
organizzativa: la rete dei  
rapporti – programmazione –  
bilancio – uffici tecnici**

**Programmare, prevedere, gestire, controllare e rendicontare la spesa di investimento**

**il rapporto organizzativo tra servizio economico – finanziario e uffici tecnici e dei lavori pubblici**

**il cronoprogramma: strumento fondamentale e obbligatorio per legge nel rapporto servizi finanziari – uffici tecnici e lavori pubblici e nell’ottica del nuovo modello organizzativo delle province (l’attuazione dei piani di riassetto organizzativo)**

**la realizzazione degli interventi finanziati dal fondo di 1.620 milioni di euro, per programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di cui al decreto MIT n. 49 del 16 febbraio 2018: come esemplificazione di un approccio all’impiego programmato e orientato al risultato, dei fondi attribuiti**

**Il rilancio degli investimenti  
nella legge di bilancio 2019  
(1)**

***Il fondo investimenti delle amministrazioni centrali***

I commi da 95 a 98 e 105 dispongono l'istituzione di un fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello stato e allo sviluppo del paese, con una dotazione complessiva di circa 49,7 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2033, da ripartirsi sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali dello stato per le materie di propria competenza.

Il fondo è finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello stato e allo sviluppo del paese.

**Nel caso in cui siano individuati interventi rientranti nelle materie di competenza regionale o delle province autonome, e limitatamente agli stessi, sono adottati appositi decreti previa intesa con gli enti territoriali interessati ovvero in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.**

**Il rilancio degli investimenti  
nella legge di bilancio 2019  
(2)**

***Il monitoraggio degli interventi: valutazione e valorizzazione del tempo nell'impiego dei fondi***

I decreti individuano altresì i criteri e le modalità di eventuale revoca degli stanziamenti, anche pluriennali, non utilizzati entro 18 mesi dalla loro assegnazione e la loro diversa destinazione nell'ambito delle finalità previste dalla norma in esame.

Ai fini del monitoraggio degli interventi finanziati dal fondo di cui al comma 95 del presente articolo, anche in relazione all'effettivo utilizzo delle risorse assegnate, tenuto conto del monitoraggio di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, ("attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del fondo opere e del fondo progetti")

(art. 30, comma 9 L. 196/2009 principi e criteri direttivi della delega:  
*"adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; previsione dell'invio di relazioni annuali in formato telematico alle camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti relativamente all'effettivo stato di realizzazione delle opere"*)

**Il rilancio degli investimenti  
nella legge di bilancio 2019  
(3)**

***Il fondo investimenti degli enti territoriali***

I commi 122 e 123, prevedono l'istituzione, a decorrere dal 2019, di un fondo da ripartire destinato al rilancio degli investimenti degli enti territoriali.

La dotazione del fondo è di 2,78 miliardi di euro per il 2019, 3,18 mld. Per il 2020, 1,26 mld. Per il 2021, oltre a circa 28 miliardi di euro complessivi tra il 2022 e il 2033, mentre dal 2034 l'importo è fissato in 1,5 mld di euro.

Il fondo è destinato alla copertura finanziaria di alcune disposizioni del provvedimento in esame, espressamente indicate dalla norma.

Nello specifico:

- comma 556, per interventi di edilizia sanitaria;
- comma 826 per copertura nuove regole di finanza pubblica ai fini del pareggio di bilancio per utilizzo risultato di amministrazione e FPV di entrata e spesa senza vincoli;
- comma 843 che individua la copertura degli oneri, derivanti dalla riduzione del contributo alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2020 e dall'attribuzione di contributi agli investimenti alle medesime regioni per il 2019 e il 2020;
- comma 890 che reca la copertura degli oneri derivati dal contributo concesso a favore delle province delle regioni a statuto ordinario per il finanziamento di piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole.

**Il rilancio degli investimenti  
nella legge di bilancio 2019  
(4)**

***Fondi regionali e finanziamenti “indiretti” agli enti locali***

I commi 833 e 835 attribuiscono alle regioni ordinarie un contributo complessivo pari a 2.496,20 milioni di euro per il 2019 e a 1.746,20 milioni per il 2020 con la finalità di rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici.

**I commi 834 e 836 dispongono che i contributi complessivi siano volti alla realizzazione di nuovi investimenti diretti e indiretti secondo una determinata scansione temporale del finanziamento nell'arco del quadriennio di riferimento.**

Rispetto al contributo complessivo per il 2019, il finanziamento da parte delle regioni per gli investimenti è pari ad almeno:

- 800 milioni di euro per l'anno 2019 e
- 565,40 milioni per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 (comma 834).

Rispetto al contributo per il 2020, il finanziamento è pari ad almeno:

- 343 milioni per l'anno 2020,
- 467,80 milioni per il 2021
- 467,70 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023 (comma 836).

Gli investimenti sono realizzabili negli ambiti individuati al comma 838:

- a) messa in sicurezza degli edifici e del territorio, anche ai fini dell'adeguamento e miglioramento sismico degli immobili;
- b) prevenzione del rischio idrogeologico e tutela ambientale;
- c) viabilità e trasporti;
- d) edilizia sanitaria ed edilizia pubblica residenziale;
- e) agevolazioni alle imprese, incluse la ricerca e l'innovazione.

**Il rilancio degli investimenti  
nella legge di bilancio 2019  
(5)**

***Il monitoraggio degli interventi: valorizzazione del tempo nell'impiego dei fondi***

Entro il 31 luglio di ciascuno degli anni dal 2019 al 2023, le regioni a statuto ordinario adottano gli impegni finalizzati alla realizzazione di nuovi investimenti diretti e indiretti previsti nelle tabelle 4 e 5 allegate alla legge, sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, ed entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento certificano l'avvenuto impegno di tali investimenti mediante comunicazione al ministero dell'economia e delle finanze – dipartimento della ragioneria generale dello stato. Con decreto del ministero dell'economia e delle finanze sono definite le modalità del monitoraggio e della certificazione. Gli investimenti sono verificati attraverso il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche di cui al D.Lgs. 229/2011.

In caso di mancato o parziale impegno degli investimenti previsti nelle tabelle 4 e 5 allegate alla legge in ciascun esercizio, la regione è tenuta a effettuare all'entrata del bilancio dello stato, entro il 31 maggio dell'anno successivo, un versamento di importo corrispondente al mancato impegno degli investimenti di cui alle tabelle 4 e 5.

In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria dello Stato.

- **La sinergia tra le linee programmatiche della regione e la programmazione delle province in materia di investimenti pubblici**
- **I contributi regionali per investimenti indiretti destinati alle province: sfida per gli enti in termini di capacità di impiego e consumo delle risorse attribuite, nei tempi programmati e controllati**

***Il nuovo rapporto tra le province e le regioni per realizzare l'obiettivo del rilancio degli investimenti***

**In base al comma 910 della legge di bilancio 2019 l'art. 183, comma tre del TUEL, è modificato:**

« Le economie riguardanti le spese di investimento per lavori pubblici concorrono alla determinazione del fondo pluriennale secondo le modalità definite, entro il 30 aprile 2019, con decreto del ministero dell'economia e delle finanze - dipartimento della ragioneria generale dello stato, di concerto con il ministero dell'interno – dipartimento per gli affari interni e territoriali e con la presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, su proposta della commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, al fine di adeguare il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria previsto dall'allegato n. 4/2 del medesimo decreto legislativo ».

***Adeguamento della contabilità pubblica al nuovo codice dei contratti: il processo dalla progettazione alla realizzazione dell'opera: l'impegno degli uffici tecnici e di bilancio degli enti***

## **La registrazione contabile del livello minimo di progettazione richiesto per l'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici e nell'elenco annuale**

La spesa riguardante il livello minimo di progettazione richiesto ai fini dell'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici, è registrata nel bilancio di previsione prima dello stanziamento riguardante l'opera cui la progettazione si riferisce.

Per tale ragione, affinché la spesa di progettazione possa essere contabilizzata tra gli investimenti, è necessario che i documenti di programmazione dell'ente, che definiscono gli indirizzi generali riguardanti gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche (DUP, DEFR o altri documenti di programmazione), individuino in modo specifico l'investimento a cui la spesa di progettazione è destinata, prevedendone altresì le necessarie forme di finanziamento.

***Il livello minimo di progettazione: il momento della programmazione***

## **La registrazione contabile della progettazione riguardante lavori di valore stimato inferiore Euro 100.000**

La spesa concernente gli interventi di valore stimato inferiore a 100.000 euro è stanziata in bilancio senza dover attendere l'inserimento degli interventi nel programma triennale dei lavori pubblici. In tali casi, la spesa di progettazione è registrata nel titolo II della spesa, con imputazione agli stanziamenti riguardanti l'opera complessiva, sia nel caso di progettazione interna che di progettazione esterna, in attuazione dell'art. 113, comma 1, del codice,.....omissis.....

***I lavori di valore stimato inferiore a 100.000 euro***

## ***La registrazione contabile degli interventi inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici nell'elenco annuale***

A seguito della validazione del livello di progettazione minima previsto dall'articolo 21 del d.Lgs. 50/2016, gli interventi sono inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici e le relative spese sono stanziare nel titolo II del bilancio di previsione.

**L'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici consente l'iscrizione nel bilancio di previsione degli stanziamenti riguardanti l'ammontare complessivo della spesa da realizzare, nel rispetto del principio della competenza finanziaria cd potenziata.**

***Gli interventi inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici e nell'elenco annuale***

## ***La conservazione del fondo pluriennale vincolato per le spese non ancora impegnate***

Alla fine dell'esercizio, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato per il finanziamento di spese non ancora impegnate per appalti pubblici di lavori di cui all'art. 3 comma 1 lettera II), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di importo pari o superiore a quello previsto dall'articolo 36, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016, in materia di affidamento diretto dei contratti sotto soglia a condizione che siano verificate le seguenti prime due condizioni, e una delle successive:

- a) sono state interamente accertate le entrate che costituiscono la copertura dell'intera spesa di investimento;
- b) l'intervento cui il fondo pluriennale si riferisce risulta inserito nell'ultimo programma triennale dei lavori pubblici. Tale condizione non riguarda gli appalti pubblici di lavori di valore compreso tra 40.000 e 100.000 euro;
- c) le spese previste nel quadro economico di un intervento inserito nel programma triennale di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, sono state impegnate, anche parzialmente, sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, imputate secondo esigibilità per l'acquisizione di terreni, espropri e occupazioni di urgenza, per la bonifica aree, per l'abbattimento delle strutture preesistenti, per la viabilità riguardante l'accesso al cantiere, per l'allacciamento ai pubblici servizi, e per analoghe spese indispensabili per l'assolvimento delle attività necessarie per l'esecuzione dell'intervento da parte della controparte contrattuale
- d) in assenza di impegni di cui alla lettera c), sono state formalmente attivate le procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi al minimo. In assenza di aggiudicazione definitiva, entro l'esercizio successivo, le risorse accertate ma non ancora impegnate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo.

***Il fondo pluriennale vincolato: nuova disciplina del processo di impiego dei fondi (1)***

Negli esercizi successivi all'aggiudicazione, la conservazione del fondo pluriennale vincolato è condizionata alla prosecuzione, senza soluzione di continuità, delle attività di progettazione riguardanti la realizzazione dell'opera. Pertanto, dopo l'aggiudicazione delle procedure di affidamento del livello di progettazione successivo al minimo, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato riguardanti l'intero stanziamento continuano ad essere interamente conservate:

- nel corso degli esercizi in cui gli impegni registrati a seguito della stipula dei contratti riguardanti i livelli di progettazione successivi al minimo sono liquidati o liquidabili nei tempi previsti contrattualmente. In caso di contenzioso innanzi agli organi giurisdizionali e arbitrali, il fondo pluriennale è conservato;
- nell'esercizio in cui è stato validato il progetto destinato ad essere posto a base della gara concernente il livello di progettazione successivo o l'esecuzione dell'intervento;
- nell'esercizio in cui sono state formalmente attivate le procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi;
- nell'esercizio in cui la procedura di affidamento dei livelli di progettazione successivi è aggiudicata, ecc.

Nel rendiconto dell'esercizio in cui non risulta realizzata alcuna delle attività sopra indicate, le risorse accertate ma non ancora impegnate cui il fondo pluriennale si riferisce confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo.

- a) entro l'esercizio successivo alla validazione del progetto destinato ad essere posto a base della gara concernente l'esecuzione dell'intervento, sono state formalmente attivate le procedure di affidamento, comprese quelle previste dall'articolo 59, commi 1 e 1-bis del codice. In assenza di aggiudicazione definitiva delle procedure di cui al periodo precedente entro l'esercizio successivo, le risorse accertate ma non ancora impegnate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nell'avanzo di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo.

## ***Il fondo pluriennale vincolato: nuova disciplina del processo di impiego dei fondi (2)***

- **Il principio contabile applicato sui ribassi d'asta: ulteriore possibilità di impegno di risorse per il miglioramento dell'investimento programmato**
- **Dall'annullamento della capacità di programmazione alla funzione di oculata attenzione alla tempistica e alla reale esigibilità delle risorse e degli impieghi nel settore degli investimenti pubblici**

**Affrontare e superare definitivamente lo squilibrio della gestione corrente** dei bilanci delle province con risorse aggiuntive associate ad un'azione di perequazione nella ripartizione delle risorse;

**Garantire una conseguente propensione istituzionale degli enti alla spesa di investimento** e alla realizzazione dei processi di sviluppo dei territori;

Il contesto complessivo deve essere caratterizzato dal **rispetto dei tempi di impiego e consumo delle risorse** acquisite con effetti economico – patrimoniali effettivi e non solo programmati e previsti.

Realizzare **un nuovo rapporto programmatico e operativo** con la regione di appartenenza sia per il finanziamento delle funzioni non fondamentali, sia per gli interventi di investimento.

Realizzare un rapporto **collaborativo e di accompagnamento istituzionale** nel processo di programmazione e realizzazione degli interventi di investimento con i piccoli e medi comuni.

***Conclusioni*** |