

*Programmazione e tempi di  
attuazione degli investimenti”  
Prof. Francesco Delfino*

---

SEMINARIO NAZIONALE

Quadro finanziario e programmi di investimento per le Province nel triennio 2018/2020

*LUCCA 16/17 APRILE 2018*

# Sommario

---

**1. Il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti sul finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di Province e Città Metropolitane: elementi di analisi di impatto sulla programmazione e sulla gestione delle Province in base alle norme e ai principi di contabilità pubblica degli enti territoriali**

---

**2. La propensione alla spesa d'investimento della "Nuova Provincia"**

---

**3. Dall'annullamento della capacità di programmazione alla funzione di guida della tempistica e della reale esigibilità delle risorse e degli impieghi**

---

**4. Il bilancio è un bene pubblico**

---

*L'impegno  
pluriennale delle  
risorse in base al  
Decreto –  
Art. 5, primo  
comma, primo  
periodo  
(1° parte)*

Sulla base del piano di riparto di cui all'allegato 3 al decreto, con l'entrata in vigore dello stesso, è assunto l'impegno pluriennale delle risorse. Applicazione principi contabili:

All'entrata in vigore del decreto sorge il titolo giuridico per rilevare l'accertamento dell'entrata in conto capitale a livello pluriennale 2018 – 2023 secondo il piano di riparto allegato;

L'entrata è esigibile in ognuno degli anni dal 2018 al 2023 per le somme indicate nel piano di riparto allegato al decreto;

L'entrata accertata come sopra costituisce la copertura finanziaria della spesa e consente l'attivazione del procedimento di impegno, liquidazione e pagamento della spesa in conto capitale;

L'entrata accertata si tradurrà in incasso effettivo per ciascuna annualità entro il 30 giugno di ogni anno, costituendo cassa vincolata;

L'entrata accertata e riscossa in mancanza di impegno delle risorse in uscita, come si vedrà di seguito, concorre alla fine di ogni esercizio a determinare il risultato di amministrazione nella componente "vincolata". In ogni caso i tempi di impiego di tale avanzo vincolato sono di mesi tre per ogni annualità (dal 1 gennaio al 31 marzo dell'anno successivo). In caso di ulteriore mancata o parziale realizzazione degli interventi e quindi mancato impegno si applica l'art. 6 "Revoca delle risorse";

Qualora l'ente si trovi in disavanzo di amministrazione da ripianare potrà correre il rischio di non poter impiegare in tutto o in parte la quota di avanzo vincolato formatasi per mancanza di impegno delle risorse (Sentenza Corte Costituzionale 247/2017)

*L'impegno  
pluriennale  
delle risorse in  
base al Decreto*

–

*Art. 5, primo  
comma, primo  
periodo  
(2° parte )*

**Il programma complessivo è diviso in due tranches:**

**- il programma 2018 (da redigere entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto);**

**- il programma quinquennale da presentare inderogabilmente entro il 31 ottobre 2018.**

**L'inserimento nel Documento Unico di Programmazione 2018 – 2020, eventuale nota di aggiornamento e adeguamenti successivi**

*Il  
trasferimento  
delle risorse  
in base al  
Decreto –  
Art.5, primo  
comma,  
secondo  
periodo e  
terzo comma*

---

Le risorse sono trasferite **(CASSA)** alle Province ed alle Città metropolitane interamente per ciascuna annualità secondo il piano di riparto dopo l'approvazione dei programmi articolati per ciascuna annualità di finanziamento, entro il 30 giugno di ogni anno.

---

Il trasferimento delle risorse **(CASSA)** relative alle ulteriori annualità è effettuato sulla base del Programma quinquennale 2019-2023, che le Province e le Città metropolitane devono presentare inderogabilmente entro il 31 ottobre 2018.

# L'applicazione dei principi di contabilità pubblica

Incasso delle risorse nell'anno di riferimento degli interventi (2018) e dei programmi (2019 – 2023)

In caso di utilizzo delle risorse per esigibilità su più esercizi, istituzione e formazione del Fondo Pluriennale vincolato nel primo anno dell'Intervento per il 2018 e del programma per gli anni successivi (Gli interventi inseriti nel Programma possono anche avere durata pluriennale, evidenziando le somme oggetto di rendicontazione relative alla singola annualità da effettuare entro il 31 marzo dell'anno successivo all'anno di riferimento Art. 5, quinto comma, ultimo periodo)

Cronoprogramma da rispettare in riferimento ad un bilancio di previsione approvato e autorizzatorio (criticità dell'esercizio provvisorio dal 2019 al 2023– NO gestione provvisoria dal 2019 al 2023)

Rischio di confluenza, al 31 dicembre di ogni anno, delle risorse ricevute all'avanzo vincolato (Sentenza Corte Costituzionale n.247 / 2017)

Modifica principio contabile applicato della contabilità finanziaria a decorrere dal 2019 per adeguamento al nuovo codice dei contratti di cui al D. Lgs. 50/2016 modificato e integrato dal D lgs. 56/2017

Il ciclo della progettazione ai sensi del D. Lgs. 50/2016 e s.m.i (art. 1 – secondo comma del Decreto Ministeriale);

*L'applicazione del nuovo decreto del MIT 16 gennaio 2018, n. 14 recante “Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali” – (periodo di programmazione 2019 – 2021)*

*Il  
programma  
per  
l'annualità  
2018*

01

**Il Programma per l'annualità 2018** è redatto dalle Province e dalle Città metropolitane e **trasmesso alla Direzione Generale per le strade e le autostrade e per la vigilanza e la sicurezza nelle infrastrutture stradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro il termine di 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto.** Il Programma verrà considerato autorizzato in assenza di osservazioni da parte della citata Direzione entro 30 giorni dalla ricezione del programma da inviare via PEC alla medesima Direzione.

02

**Il Programma relativo all'annualità 2018 contiene interventi di manutenzione caratterizzati da urgenza** e si potrà procedere anche in presenza di una ridotta base informativa, purché la tipologia, la localizzazione e la priorità degli interventi programmati siano individuati avendo in considerazione **principalmente la sicurezza stradale, la tutela delle utenze deboli, la salvaguardia della pubblica incolumità, la riduzione dell'esposizione al rischio idrogeologico, la riduzione del rischio da trasporto merci, inclusi i trasporti eccezionali.**

03

Dovrà contenere un **cronoprogramma dell'iter attuativo e della realizzazione degli interventi che preveda quale termine temporale ultimo la data del 31 marzo 2019.**

## Orientamenti in base ai principi contabili

Al 31 marzo 2019 l'ente dovrà disporre di un rendiconto delle spese sostenute per gli interventi relativi al programma 2018 che sia documentato da spese "liquidate o liquidabili" secondo quanto previsto dal principio contabile all. 4.2 al D lgs. 118/2011 e s.m.i. punto 6.1.

Quanto sopra costituirà la dimostrazione dei lavori eseguiti e dei fondi utilizzati senza dover disporre, solo per la prima annualità 2018, del collaudo o della certificazione della regolare esecuzione entro il 31 marzo 2019.



*La corretta  
determinazione  
del Fondo  
Pluriennale  
Vincolato*

Possono essere finanziate dal fondo pluriennale (e solo ai fini della sua determinazione)

tutte le voci di spesa contenute nei quadri economici relative a spese di investimento per lavori pubblici di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici", esigibili negli esercizi successivi, anche se non interamente impegnate (in parte impegnate e in parte prenotate), sulla base di un progetto approvato del quadro economico progettuale. La costituzione del fondo per l'intero quadro economico progettuale è consentita solo in presenza di impegni assunti sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, imputate secondo esigibilità, ancorchè relativi solo ad alcune spese del quadro economico progettuale, escluse le spese di progettazione.

In altre parole l'impegno delle sole spese di progettazione non consente la costituzione del fondo pluriennale vincolato per le spese contenute nel quadro economico progettuale;

le spese riferite a procedure di affidamento attivate ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, unitamente alle voci di spesa contenute nel quadro economico dell'opera (ancorchè non impegnate).

In assenza di aggiudicazione definitiva, entro l'anno successivo, le risorse accertate 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.

*I ribassi  
d'asta dopo le  
modifiche  
apportate  
dall'art. 6-ter  
del DL 20  
giugno 2017,  
n. 91  
convertito  
dalla legge  
123/201*

---

## Misure per il completamento delle infrastrutture

---

Al fine di consentire la completa realizzazione di opere pubbliche, al punto 5.4 dell'allegato 4.2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 è apportata la seguente modifica:

---

“A seguito dell'aggiudicazione definitiva della gara, le spese contenute nel quadro economico dell'opera prenotate, ancorche' non impegnate, continuano ad essere finanziate dal fondo pluriennale vincolato, mentre gli eventuali ribassi di asta costituiscono economie di bilancio e confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione se entro il secondo esercizio successivo all'aggiudicazione non sia intervenuta formale rideterminazione del quadro economico progettuale da parte dell'organo competente che incrementa le spese del quadro economico dell'opera stessa finanziandole con le economie registrate in sede di aggiudicazione e l'ente interessato rispetti i vincoli di bilancio definiti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243”

---

Orientamento applicativo: Sfida per le Province a utilizzare tutte le risorse assegnate rideterminando il quadro economico nel rispetto della legge e nei tempi dovuti (31 dicembre dell'ultimo anno di impiego delle risorse)

***Esercizio  
provvisorio e  
gestione  
provvisoria  
Principio  
contabile della  
contabilità  
finanziaria  
(All. 4.2 al D.  
lgs. 118/2011)***

8.3 È consentita esclusivamente una gestione **provvisoria** nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio di previsione approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione provvisoria nei casi in cui:

1. il bilancio di esercizio non sia approvato entro il 31 dicembre e, per gli enti locali, non sia stato differito il termine per l'approvazione del bilancio o, per le regioni, il Consiglio non abbia autorizzato l'esercizio provvisorio;
2. il bilancio di previsione non sia approvato entro il termine dell'esercizio provvisorio;
3. nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione, se, nel corso dell'esercizio provvisorio, risulti un disavanzo presunto di amministrazione derivante dall'esercizio precedente.

8.4 **La gestione provvisoria** è limitata all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, delle spese relative al finanziamento della sanità per le regioni, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, **ed, in particolare, limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.**

Nel corso dell'esercizio provvisorio, possono essere impegnate solo spese correnti e le eventuali spese correlate, riguardanti le partite di giro, salvo quelle riguardanti i lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza. In tali casi, è consentita la possibilità di variare il bilancio gestito in esercizio provvisorio, secondo le modalità previste dalla specifica disciplina di settore.

## Orientamenti applicativi

Approvare il bilancio di previsione 2019 – 2021 e seguenti entro il termine di legge in quanto si tratta di “garantire l’attuazione” dei “programmi 2019 – 2023” di cui al Decreto Ministeriale sulla rete viaria.

Tale garanzia non sussiste se l’ente è in esercizio provvisorio e a maggior ragione se è in gestione provvisoria

Approvare il bilancio 2018 quanto prima possibile (vedi scheda tecnica UPI) per attuare la prima annualità degli interventi

Occorre valutare la situazione della gestione provvisoria 2018 in cui si trovano gli enti che non hanno ancora approvato il bilancio 2018 - 2020 come di seguito indicato

*Variazioni nel  
corso  
dell'esercizio  
provvisorio e  
della gestione  
provvisoria*

**Nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria è possibile:**



per quanto riguarda le spese, effettuare variazioni agli stanziamenti di competenza dei macroaggregati compensative all'interno dei programmi e dei capitoli, compensative all'interno dei macroaggregati, anche prevedendo l'istituzione di nuovi capitoli;



per quanto riguarda le entrate, effettuare variazioni agli stanziamenti di competenza delle entrate compensative all'interno della medesima tipologia e/o della medesima categoria, anche prevedendo l'istituzione di nuovi capitoli. **In assenza di variazioni compensative, con delibera di giunta, possono essere istituiti capitoli di entrata con stanziamenti pari a 0 nell'ambito di tipologie per le quali già esistono stanziamenti.** Nel caso di tipologie di entrata per le quali, in bilancio, non sono previsti stanziamenti, è possibile istituire la tipologia, sempre con stanziamento pari a 0, con delibera consiliare. Lo stanziamento pari a 0 è necessario per garantire il pareggio di bilancio. **Infatti, considerato che gli stanziamenti di entrata non hanno natura autorizzatoria (con esclusione delle entrate per accensione prestiti), è possibile accertare le relative entrate per qualsiasi importo.**

## Orientamenti applicativi

**Per le Province che non riescono a chiudere il bilancio 2018 – 2020 in mancanza di una possibilità di variazione ordinaria in termini di spesa occorre invocare e motivare il carattere di urgenza degli interventi del 2018 (somma urgenza) autorizzando con delibera consiliare l'utilizzo delle risorse allocate in entrata e in uscita per lo stesso importo che saranno recepite al momento dell'elaborazione del bilancio per l'anno 2018 – 2020 (piano di riequilibrio ex art. 243 bis TUEL, ipotesi di bilancio riequilibrato in caso di dissesto, bilancio triennale attuativo di procedura straordinaria di risanamento).**

**Tale operazione non sarà ripetibile e possibile negli anni dal 2019 al 2023 perché saremo in presenza di un Programma quinquennale da attuare**

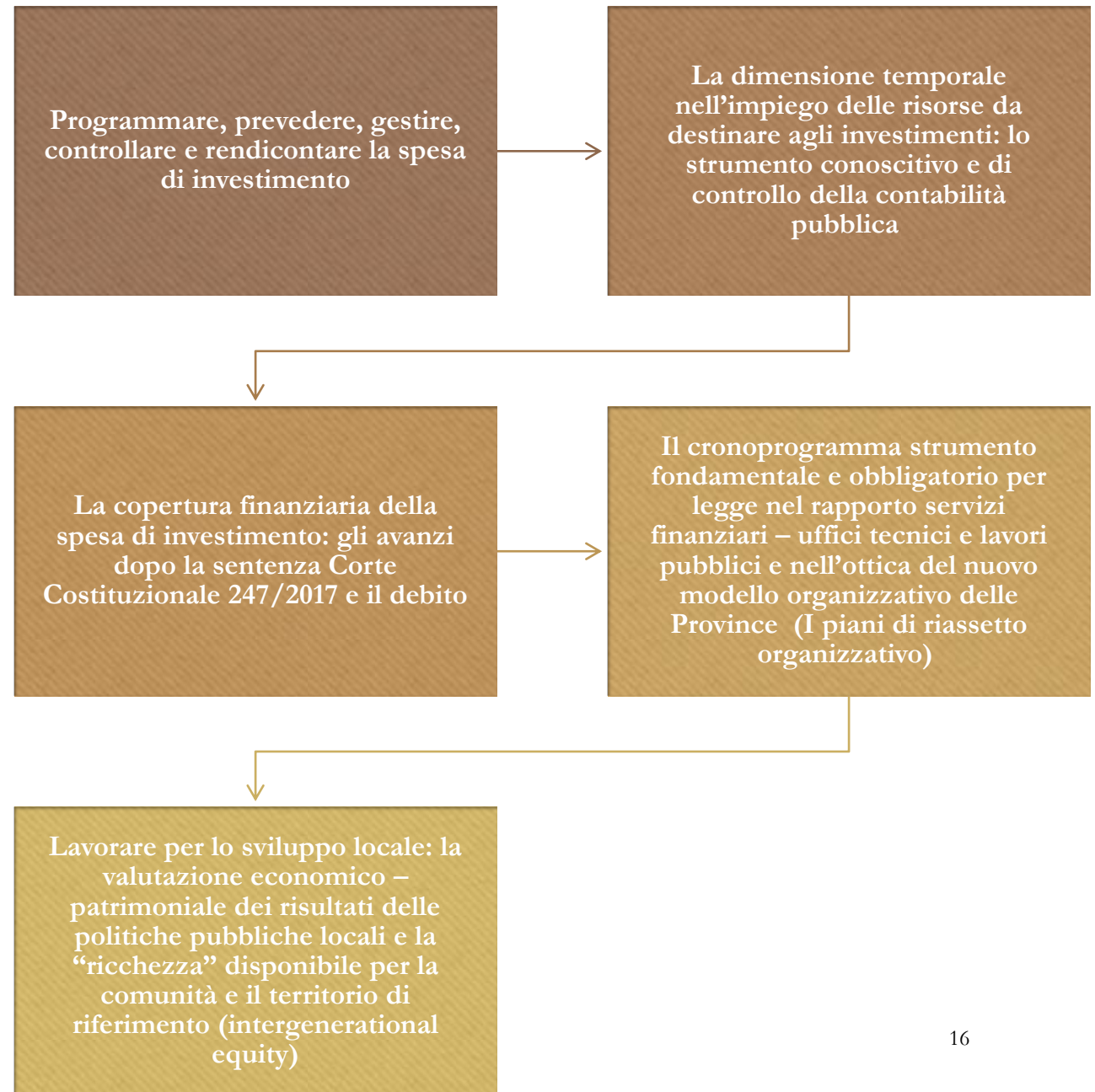
*Utilizzo quote  
vincolate  
dell'avanzo di  
amministrazione  
in esercizio  
provvisorio*

8.11 Nel corso dell'esercizio provvisorio, per garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza, il cui mancato svolgimento determinerebbe danno per l'ente, è consentito l'utilizzo delle quote vincolate dell'avanzo di amministrazione sulla base di una relazione documentata del dirigente competente. A tal fine, dopo avere acquisito il parere dell'organo di revisione contabile la Giunta delibera una variazione del bilancio provvisorio in corso di gestione, che dispone l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione vincolato determinato sulla base di dati di pre-consuntivo dell'esercizio precedente. (Principio contabile 4/2)

Osservazione

Tale utilizzo è del tutto teorico perché sarebbe limitato a tre mesi, per cui occorre in ogni caso evitare l'afflusso di risorse al risultato di amministrazione anche per ciò che è stato osservato in precedenza nel caso di ente in disavanzo da ripianare

# La propensione alla spesa d'investimento della “Nuova Provincia”





*Dall'annullament  
o della capacità di  
programmazione  
alla funzione di  
guida della  
tempistica e della  
reale esigibilità  
delle risorse e  
degli impieghi*

---

La Consulta ha reiteratamente sottolineato i contenuti sostanziali dei precetti costituzionali finalizzati a garantire il diritto alla prestazione dei servizi, assicurati anche dall'esercizio delle funzioni amministrative che non possono venir meno e che devono essere adeguate a livelli minimi essenziali al di sotto dei quali i finanziamenti insufficienti risultano altresì inutili (sent. n. 10/2016).

---

Così come la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015).

---

La situazione emergenziale delle Province e delle Città Metropolitane e la possibilità di predisporre bilanci soltanto annuali hanno determinato un sostanziale annullamento della capacità programmatica degli Enti per cui in materia di investimenti, già limitati dalla scarsità di risorse, la programmazione degli stanziamenti delle relative spese dovrà essere effettuata con una scrupolosità nella definizione della tempistica e della correlata esigibilità che consenta l'utile costituzione e la corretta gestione del fondo pluriennale vincolato. (Delibera Sezione Autonomie Corte dei Conti n. 14 / 2017 – anche Delibera Sezione Autonomie Corte dei Conti n. 17 / 2015)

# *Il Bilancio è un “bene pubblico”*

---

- “Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale questa Corte ha affermato che «Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell’armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell’universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell’organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» (sentenza n. 184 del 2016)”.
- (Sentenza Corte Costituzionale n. 247/2017)