



Roma, 22 ottobre 2018

Nota di lettura

dell'Accordo concernente il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia

Il “differimento” al 2020 dell’efficacia delle convenzioni relative alla seconda *tranche* del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, il cd. “Bando periferie”, inaspettatamente introdotto nel decreto “Milleproroghe 2018”, riguarda 96 Comuni capoluoghi di provincia e Città metropolitane coinvolgendo 326 enti locali sede degli oltre 1.600 interventi previsti. Un sistema di interventi di particolare rilievo, orientato alle aree più fragili della nostra urbanizzazione, in grado di mobilitare sulla riqualificazione delle periferie, non solo i 1.600 milioni di euro assegnati dallo Stato, ma anche circa un miliardo di ulteriori finanziamenti di altri enti e di privati.

L’ampia mobilitazione dei Sindaci coinvolti, l’eco che la questione ha avuto nell’opinione pubblica nazionale e locale e l’intensa azione di sensibilizzazione dell’ANCI, hanno portato prima all’incontro dell’11 settembre scorso con il Presidente Conte per provare a trovare una urgente soluzione, poi l’interruzione della partecipazione alle Conferenze, con l’avvio di una trattativa con il Governo, e infine alla definizione di un Accordo, pienamente impegnativo per il Governo, raggiunto nella Conferenza Unificata del 18 ottobre scorso.

Con questa nota si intendono fornire chiarimenti sul contenuto dell’Accordo e sulle modalità con le quali è possibile assicurare continuità ai lavori previsti dalle convenzioni, alla luce della normativa contabile.

Nell’Accordo raggiunto il 18 ottobre 2018 in Conferenza Unificata, il Governo, le Regioni e l’ANCI hanno condiviso l’opportunità che venga prevista nella legge di

bilancio per il 2019 una serie di disposizioni, articolate in quattro commi, in base alle quali:

- le convenzioni in essere con i 96 enti successivi ai primi 24, beneficiari delle risorse statali per il “piano periferie” producono nuovamente effetti finanziari dal 2019, con la previsione del rimborso delle spese sostenute e certificate dagli enti in base al cronoprogramma degli interventi (comma 2), come previsto per l’80% del finanziamento dalle medesime convenzioni;
- le risorse relative alle eventuali economie di spesa prodotte nel corso degli interventi relativi a tutte le convenzioni del “Bando periferie” rimangono nel Fondo di provenienza, per essere destinate a interventi per spese di investimento dei Comuni e delle città metropolitane (comma 1);
- la copertura dei rimborsi delle spese sostenute nel 2019 per i 96 progetti è ottenuta con l’utilizzo dei residui del Fondo sviluppo e coesione (comma 3);
- le convenzioni in essere debbono essere conseguentemente adeguate (comma 4).

Dal tenore della disposizione condivisa emergono le seguenti considerazioni:

- viene eliminato l’acconto previsto pari al 20% dalle convenzioni a suo tempo firmate dalle parti (art. 7, co. 3 delle convenzioni) e non è più prevista la possibilità che l’ente beneficiario utilizzi le economie rese disponibili in esito all’aggiudicazione delle gare di appalto relative alla convenzione per ulteriori interventi connessi al rispettivo progetto (art. 7, co. 4);
- le economie registrate durante la realizzazione dei lavori restano in ogni caso destinate a spese di investimento dei Comuni e delle Città metropolitane tramite un apposito Fondo costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli investimenti dei Comuni e delle Città metropolitane;
- le spese sostenute, o le spese imputate o da imputare nell’esercizio 2018 a seguito di gare già bandite o ancora da bandire devono invece trovare autonoma copertura finanziaria rispetto alla contribuzione statale; le spese anticipate nel corso del 2018 saranno rimborsate nell’esercizio 2019. Nel rispetto del principio

- applicato della contabilità finanziaria allegato al decreto legislativo n. 118 del 2011, il contributo statale non costituisce valida copertura per le spese esigibili nell'esercizio in corso. Il rimborso di tali spese è da considerarsi entrata non destinata nel corso del 2019 e potrà finanziare qualsiasi spesa in conto capitale;
- a decorrere dall'esercizio 2019, la copertura degli investimenti è garantita dal trasferimento statale sulla base delle spese sostenute e certificate dagli enti beneficiari in base al cronoprogramma;
 - le gare bandite o ancora da bandire che prevedono la registrazione dei relativi impegni contabili con imputazione a decorrere dall'esercizio 2019, trovano valida copertura nei trasferimenti statali secondo il principio del "contributo a rendicontazione" (punto 3.6, lett. c, del citato principio applicato della contabilità finanziaria);

Le finalità dell'accordo, che evidenziano *l'esigenza condivisa di assicurare continuità* allo svolgimento dei lavori previsti nei progetti del Bando periferie, unitamente alla *più ravvicinata ripresa dell'efficacia* delle convenzioni, permettono di evitare qualsiasi cesura nell'ordinazione delle attività previste dai cronoprogrammi, che possono essere – come evidenziato nelle premesse – *“eventualmente modificati secondo i criteri e le procedure di cui alle convenzioni sottoscritte”*.

Un limite alla perfetta continuità può derivare dall'abolizione dell'acconto (il 20% del contributo statale), che nelle convenzioni firmate era richiedibile al momento della chiusura della progettazione definitiva e permetteva non solo di assicurare il ristoro delle spese – di progettazione o di lavori – già effettuate, ma anche di costituire una provvista per i successivi oneri. *I mezzi di copertura alternativi*, richiamati nelle premesse dell'Accordo, permettono di far fronte agli oneri per obbligazioni già assunte, nelle more della corresponsione dei ristori che avverranno, in assenza di acconto, sempre in un momento successivo all'effettuazione della spesa. Tali mezzi consistono, oltre beninteso alle entrate proprie di parte capitale, nell'utilizzo di avanzi di amministrazioni disponibili (o resi applicabili a seguito di apposite variazioni), o nell'accensione di appositi prestiti.

Per quanto riguarda l'utilizzo degli avanzi, si richiama la circolare n. 25 della Ragioneria generale dello Stato, che – nell'intento di dare parziale attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018 – dichiara valide, già a decorrere dal 2018, ai fini degli equilibri di saldo le entrate rappresentate da avanzi di amministrazione utilizzate per spese di investimento (ad esclusione di quelle derivanti da accensione di mutui). Vale segnalare, che sulla scorta delle sentenze citate e di ripetute dichiarazioni in sede sia tecnica che politica, ci si deve aspettare la più ampia facoltà di utilizzo degli avanzi anche per gli esercizi successivi, a decorrere dal 2019.

Per quanto riguarda l'utilizzo del debito (come richiamato nelle premesse: *“e, in particolare, il “Prestito riqualificazione periferie urbane” da Cassa Depositi e Prestiti, destinato al pagamento delle spese concernenti l'intervento di riqualificazione rientranti nell'ambito del predetto Programma straordinario, indipendentemente dalla efficacia o meno del differimento delle convenzioni”*), si ricorda che lo strumento a suo tempo concordato con CDP permette di attivare un prestito con possibilità di restituzione entro 5 anni senza alcuna penale, così da disporre di una provvista di liquidità nelle more delle procedure di rimborso che – anche nella versione originaria delle convenzioni sottoscritte – si sarebbero sempre concluse successivamente all'effettuazione delle spese (ad eccezione del 20% anticipato).

Il riferimento inserito nelle premesse all'*“opportunità di individuare strumenti che consentano agli Enti beneficiari che siano in condizioni di riequilibrio finanziario pluriennale di poter contrarre debiti”* per anticipazioni connesse alle attività previste in convenzione, rimanda – a nostro avviso – alla necessità di una norma da inserire nella Legge di bilancio 2019, che permetta agli enti in “predissesto” di superare i vincoli alla contrazione di debiti, di cui all'articolo 243-bis del TUEL, ampliando appositamente le eccezioni di cui al comma 9-bis del medesimo articolo.

La copertura finanziaria della spesa statale per i rimborsi è indicata al comma 3 della norma oggetto dell'Accordo nei residui iscritti e già disponibili nel Fondo sviluppo e coesione per le finalità del “Bando periferie”, ed è quantificata dal Governo in 560 milioni di euro, ammontare che appare sufficiente per assicurare



piena soddisfazione alle esigenze di cassa del biennio 2018-19. Va sottolineato che tale provvista *non dipende* dall'acquisizione delle economie di spesa di cui al comma 1 della norma oggetto di accordo.

Infine, le modifiche relative alla non diretta utilizzabilità delle economie di spesa realizzate nell'ambito di ciascun progetto e all'abolizione dell'erogazione degli acconti determinano la necessità di un "*adeguamento delle convenzioni già sottoscritte*" da attivarsi entro il mese di gennaio 2019. Tale previsione non comporta ritardi nella ripresa di efficacia delle convenzioni; trattandosi di modifiche che non impattano giuridicamente sulla realizzazione degli interventi, risultano comunque salvaguardate sia la rendicontabilità delle spese esigibili nel 2019, sia l'esigibilità in entrata del correlato contributo statale per il medesimo esercizio.