



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Schema di D.P.C.M. di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della L. n. 243/2012, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali

Atto del Governo n. 385

Articolo 10, comma 5 della legge 24 dicembre 2012, n. 243

Schede di lettura

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

gennaio 2017



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche settore economico finanziario

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 436

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 - ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

TEL. 06 6760-2233 - ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Atti del Governo n. 378

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

Premessa	3
Il contenuto del provvedimento	
▪ Articolo 1 (<i>Ambito di applicazione</i>)	5
▪ Articolo 2 (<i>Intese regionali</i>)	8
▪ Articolo 3 (<i>Modalità attuative del potere sostitutivo</i>)	12
▪ Articolo 4 (<i>Patti di solidarietà nazionale</i>)	14
▪ Articolo 5 (<i>Entrata in vigore</i>)	16
Le disposizioni della legge di bilancio 2017 riferite al D.P.C.M in esame	17
I nuovi patti di solidarietà nazionale “verticale” previsti nella legge di bilancio 2017	19
Focus: I precedenti patti di solidarietà tra gli enti territoriali	20

PREMESSA

Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in esame è finalizzato a dare **attuazione** a quanto previsto **dall'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243**, nel quale si prevede che con D.P.C.M., da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10 medesimo, ivi incluse, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

Si rammenta che **l'articolo 10**, il cui testo, unitamente a quello degli altri articoli del capo IV della legge (artt. 9, 11 e 12) - concernente l'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali ed il concorso degli stessi alla sostenibilità del debito - è stato consistentemente modificato dalla legge 12 agosto 2016, n.164, **dispone che**:

- il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano (*d'ora in avanti*: regioni) dei comuni, delle province e delle città metropolitane è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento (comma 1);
- le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti (comma 2);
- le operazioni di indebitamento suddette e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite **intese** concluse **in ambito regionale** che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione (comma 3);
- le medesime operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei **patti di solidarietà nazionali**, fermo restando il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali (comma 4).

Nel rinviare l'attuazione dell'articolo 10 ad un apposito D.P.C.M., il comma 5 dispone poi contestualmente, quanto agli **aspetti procedurali**, che lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere

delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, che devono esprimersi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato.

Quanto al **contenuto dello schema** di decreto in esame, esso può sinteticamente indicarsi come **articolato su quattro principali temi**, il primo dei quali è costituito dalla definizione e dalla **disciplina delle intese regionali** per la richiesta – ovvero la cessione – degli spazi finanziari finalizzati ad operazione di investimento da realizzarsi mediante indebitamento ovvero utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti; a tal fine vengono definiti i **criteri di priorità nell’assegnazione degli spazi** che si rendono disponibili, con riguardo in particolare agli enti che dispongono da un lato di progetti esecutivi ed avanzi di amministrazione e dall’altro di limitati spazi di saldo per il loro utilizzo (articoli 1 e 2). In caso di inerzia delle regioni, sia per il mancato avvio della procedura per l’intesa regionale che per il prodursi di ritardi nella tempistica prevista per il proseguire dell’intesa - ovvero di cessazione dell’iter della stessa - viene previsto e regolamentato l’intervento del **potere sostitutivo dello Stato** (articoli 1 e 3). Vengono infine istituiti, coordinandone la tempistica rispetto alle intese regionali, i **patti di solidarietà nazionali**, per la eventuale richiesta di quote ulteriori di spazi finanziari non soddisfatte dalle intese regionali, ovvero dai provvedimenti assunti nell’esercizio del potere sostitutivo (articolo 4).

Va segnalato come il quadro della **disciplina** sulle intese regionali dettata dallo schema di decreto in esame **si completa** con le disposizioni di carattere sanzionatorio previste - in caso di mancata intesa o di incompleto utilizzo degli spazi finanziari ottenuti - dall’articolo 1, **commi 506-508, della legge di bilancio 2017** (L. n. 232/2016), come si illustrerà più avanti.

IL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

Articolo 1 (Ambito di applicazione)

L'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione dello schema di decreto in esame, definendo le finalità delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale di cui rispettivamente agli articoli 2 e 4 dello schema di decreto. In particolare i commi da 1 a 3 prevedono che:

- **le intese regionali** disciplinano le operazioni di investimento delle regioni e degli enti locali realizzate attraverso l'indebitamento o l'utilizzo dei **risultati di amministrazione** degli esercizi precedenti;
- **i patti di solidarietà nazionale** disciplinano le operazioni di investimento di regioni ed enti locali realizzate con indebitamento od utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti che non si siano potute effettuare **per mancanza di spazi** finanziari nell'ambito delle **intese regionali**.

Il risultato di amministrazione è disciplinato dall' [articolo 42 del decreto legislativo n.118/2011](#) sull'armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni e degli enti locali. Esso, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Ai fini che qui interessano ci si può limitare a rammentare che: - la **quota libera** dell'avanzo di amministrazione può essere utilizzata per il finanziamento di spese di investimento (nonché per altre finalità indicate in norma) - i **fondi accantonati** del risultato di amministrazione comprendono il fondo crediti di dubbia esigibilità, l'accantonamento per i residui perenti e gli accantonamenti per passività potenziali; - i **fondi destinati agli investimenti** sono costituiti dalle entrate in conto capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese; - costituiscono **quota vincolata** del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio derivanti (tra altri) da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati.

Sia le operazioni di investimento realizzate con le intese regionali che quelle effettuate con i patti di solidarietà nazionali devono comunque essere condotte **nel rispetto del saldo di equilibrio previsto per tutti gli enti territoriali** dall'articolo [9, comma 1, della legge n.243/2012](#), vale a dire “un

saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali”, sia nella fase di previsione che di rendiconto.

L’articolo precisa inoltre che restano ferme, e **non costituiscono** pertanto **oggetto della disciplina recata dal provvedimento** in esame, le **operazioni** di investimento mediante il ricorso all’indebitamento ed all’avanzo di amministrazione **effettuabili** dagli enti interessati **nel rispetto del saldo** di equilibrio sopradetto.

Tale precisazione è volta a meglio evidenziare che gli istituti dell’intesa regionale e del patto di solidarietà nazionale in questione intervengono **solo ad integrazione degli spazi finanziari già disponibili** per ciascun ente territoriale, **qualora non sufficienti** all’effettuazione degli investimenti. Situazione, questa, che in sostanza **si presenta quando** l’ente interessato è in possesso di disponibilità finanziarie per spesa di investimento che tuttavia non può impiegare perché verrebbe meno il saldo di equilibrio. **La concessione di uno spazio finanziario** viene quindi a consentire il “peggioramento” di tale saldo, in presenza di un corrispondente “miglioramento” dell’ente che cede lo spazio medesimo, in modo tale che ai fini dei riflessi sulla finanza pubblica il **saldo di equilibrio** rimanga **conseguito dal complesso degli enti** interessati.

Il comma 4 dispone infine che per le regioni a **statuto speciale** e le province autonome che **esercitano in via esclusiva le funzioni** in materia di **finanza locale** le disposizioni recate dal provvedimento in esame si applicano **compatibilmente con gli statuti** speciali (e relative norme di attuazione), nonché con gli accordi con lo Stato in materia di finanza pubblica.

• **Le funzioni delle autonomie speciali in materia di finanza locale**

In proposito si rammenta che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa **esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali**, secondo quanto disposto dai rispettivi statuti di autonomia e dalle norme di attuazione¹. La competenza riguarda tutti gli aspetti dell’ordinamento - circoscrizioni territoriali, conferimento di funzioni, sistema elettorale - ed anche la **finanza locale**.

Per **quest'ultimo aspetto**, tuttavia, esiste di fatto una differenza sostanziale tra le regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d’Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano da una parte e la regione Sardegna e la Regione siciliana dall’altra.

¹ Le norme statutarie sono le seguenti: per la regione Valle d’Aosta L. Cost. 4/1948 art. 2 e D.Lgs. 431/1989; per le province autonome di Trento e di Bolzano, DPR 670/1972 artt. 4 e 80; DPR 473/1975; D.Lgs. 268/1992; per la regione Friuli-Venezia Giulia, L. Cost. 1/1963 art. 4; DPR 114/1965 art. 8 e D.Lgs. 9/1997; per la Regione siciliana, R.D.Lgs. 455/1946 art. 14 e per la regione Sardegna, L.Cost. 3/1948 art. 3.

Per le regioni **Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta** e per le **Province autonome di Trento e di Bolzano** sono intervenute specifiche norme di attuazione dello statuto speciale che hanno disciplinato la materia della **finanza locale** nel senso che è la regione - o la provincia autonoma - a provvedere interamente alla finanza degli enti locali del proprio territorio con risorse del proprio bilancio e senza alcun apporto da parte dello Stato. Ciò non è avvenuto, invece, nel caso della **Sardegna** e della **Sicilia**, dove la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato.

Per quanto riguarda gli **accordi** sono quelli che periodicamente intervengono tra lo Stato e le autonomie speciali per regolamentare i rapporti attinenti la finanza nelle autonomie medesime. L'accordo è lo strumento che deve necessariamente realizzarsi perché lo Stato possa intervenire sui vari aspetti della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

In ogni caso anche per le autonomie speciali il comma 4 in commento precisa che rimane fermo il rispetto del saldo di equilibrio previsto dalla legge n. 243/2012 e che, inoltre, anche per esse si applicano gli obblighi di comunicazione alla Ragioneria generale dello Stato previsti dal comma 9 dell'articolo 2 dello schema di decreto.

Articolo 2 **(Intese regionali)**

L'**articolo 2 disciplina le intese regionali**, prevedendo, al **comma 1**, che le regioni entro il **15 gennaio** di ogni anno (15 febbraio nel 2017 e nel 2018) **avviano l'iter delle intese** attraverso la pubblicazione di apposito avviso sui propri siti istituzionali, contenente le modalità e le informazioni in ordine alla presentazione delle domande di cessione e acquisizione degli spazi finanziari e, contestualmente, comunicano l'avvio dell'iter medesimo al **sito web** della Ragioneria generale dello Stato dedicato al **pareggio di bilancio**². Ai fini della massima pubblicità delle informazioni le regioni si avvalgono del **Consiglio delle autonomie locali** (CAL).

• *I Consigli delle autonomie locali*

Si rammenta che tale organo è previsto dall'articolo 123 della Costituzione, che, nel disciplinare l'autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario, indica tra i contenuti obbligatori dello statuto (comma 4) la disciplina del Consiglio delle Autonomie locali, quale organo di consultazione tra la regione e gli enti locali.

Tutte le regioni hanno adottato il nuovo statuto ed hanno perciò istituito il Consiglio delle Autonomie locali, adottando poi con legge regionale la disciplina specifica, ad eccezione di Veneto, Molise e Basilicata.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale e le province autonome, pur in assenza di specifiche indicazioni al riguardo nei rispettivi statuti, le stesse hanno ugualmente istituito con legge il Consiglio delle autonomie locali (la Provincia autonoma di Bolzano lo ha chiamato "Consiglio dei comuni" e la Sicilia nel 2002 ha modificato la legge istitutiva di un organismo di consultazione denominato "Conferenza permanente Regione-Autonomie" attribuendogli funzioni di raccordo tra regione ed enti locali) quale organo di consultazione degli enti locali.

I **commi da 2 a 5** concernono le procedure **di richiesta ovvero di cessione degli spazi** finanziari, prevedendo che le regioni e gli enti locali possono cedere/richiedere per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso all'indebitamento. Nel caso di **richiesta**, l'ente territoriale interessato deve fornire alcune specifiche informazioni relative: all'avanzo di amministrazione (al netto

² Si tratta del sistema web <http://pareggiobilancio.mef.gov.it>, appositamente istituito.

della quota accantonata al fondo crediti di dubbia esigibilità), al fondo di cassa ed alla quota dei fondi stanziati in bilancio destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

Si tratta, come sembra desumibile, di informazioni volte a dar compiuto conto delle disponibilità di bilancio in relazione alle quali viene avanzata la richiesta di spazi finanziari: **spazi che**, precisa sul punto la relazione illustrativa, **devono risultare effettivamente aggiuntivi** rispetto a quelli che l'ente può ordinariamente utilizzare nel rispetto del proprio saldo di equilibrio. Le domande di cessione/richiesta in questione vanno comunicate dalle regioni e dagli enti locali al sito web di cui al precedente comma 1 entro il termine perentorio del **28 febbraio** di ciascun anno (30 aprile nel 2017 e 31 marzo nel 2018).

Al fine di garantire la **effettiva utilizzabilità** degli spazi finanziari da concedere agli enti richiedenti, il **comma 6** dispone che le intese per l'attribuzione degli spazi disponibili debbano intervenire secondo un **ordine di priorità** che pone in primo luogo **(a)** i **comuni** esclusi dai vincoli di finanza pubblica nel 2015 con popolazione inferiore a **mille abitanti**, cui fanno seguito **(b)** gli enti territoriali che dispongono dei progetti esecutivi, completi del cronoprogramma della spesa, e presentano una maggior incidenza del fondo di **cassa rispetto alla quota vincolata** agli investimenti prevista nel risultato di amministrazione³ (con specifico riferimento agli investimenti da realizzare attraverso il risultato medesimo); come terzo criterio **(c)** si fa infine riferimento alla medesima fattispecie prevista dal punto b, ma riferita alla maggior incidenza del fondo di **cassa rispetto alla quota libera** (invece che a quella vincolata) del risultato di amministrazione.

Come appare evidente, l'ordine dei criteri previsto ai punti b) e c) è volto a **favorire la destinazione di spazi** finanziari da parte delle regioni nei confronti degli **enti che possono** più facilmente di altri **utilizzare** gli spazi medesimi, vale a dire quegli enti che dispongano contestualmente sia delle risorse finanziarie spendibili sia di progetti di investimento immediatamente "cantierabili". Circostanze queste che si riscontrano sulla base della presenza di una liquidità di cassa e di una quota di avanzo di amministrazione già vincolato per l'investimento. In tali situazioni l'attribuzione di spazi finanziari consente all'ente interessato di utilizzare la liquidità disponibile per l'operazione di investimento, con un **peggioramento del risultato di bilancio** che viene **compensato**⁴ dell'articolo in esame dal miglioramento del risultato medesimo da parte **degli enti che cedono** il proprio spazio disponibile, ad esempio perché in

³ Come risultante dal rendiconto ovvero dal preconsuntivo dell'anno precedente.

⁴ Cfr. più avanti i successivi commi 11-13 dell'articolo in esame.

possesso di un avanzo di amministrazione non spendibile in mancanza di investimenti immediatamente avviabili.

Per tale finalità, inoltre, a meglio evitare possibili effetti di *overshooting* (vale a dire una offerta di spazi finanziari in eccesso rispetto alle effettive necessità dell'ente⁵), viene data priorità, come sopra riportato, agli enti che hanno già una quota del risultato di amministrazione "vincolata" agli investimenti **(b)** rispetto a quelli che hanno una quota "libera" destinata agli investimenti medesimi **(c)**, vale a dire una quota già riferibile a specifiche operazioni di investimento, anziché destinata più genericamente agli stessi

Le intese in questione devono intervenire, concludendosi con "atto formale" entro il **31 marzo** di ogni anno (31 maggio nel 2017 e 30 aprile nel 2018), d'intesa con il CAL della regione

Il **comma 7** precisa che nel caso in cui gli spazi disponibili non fossero sufficienti a soddisfare le richieste dei comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti la distribuzione è effettuata seguendo i criteri di cui alle lettere b) e c) del comma 6 sopra illustrate, ferma restando inoltre, in via generale, la **possibilità** per le **regioni** di definire **ulteriori criteri aggiuntivi** a questi ora previsti ed ulteriori modalità applicative, ai fini, afferma la relazione illustrativa, di tener conto di eventuali specificità dei propri territori. In tali circostanze rimane comunque fermo il rispetto del saldo di equilibrio nel territorio regionale, nonché il rispetto delle scadenze previste nel provvedimento in esame.

Si prevede poi (**comma 8**) che al fine di favorire gli investimenti nei settori strategici del proprio territorio, **le regioni** possono cedere agli enti locali del proprio territorio, per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari per i quali **non viene prevista la restituzione**.

Attesa l'evidente **onerosità** nella mancata restituzione, sembra da presumere che il comma in questione possa trovare applicazione solo in presenza di risorse disponibili a copertura da parte della regione, con riferimento ad esempio alle disposizioni in tema di solidarietà "verticale" (dello Stato verso le regioni) previste nei commi 495-501 della legge di bilancio 2017. *Su tale aspetto potrebbe essere opportuno un chiarimento.*

Entro il medesimo termine del **31 marzo** (31 maggio nel 2017 e 30 aprile nel 2018) le regioni comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e alla Ragioneria generale dello Stato gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento, da parte di ciascun ente locale e della regione medesima, del rispetto del saldo di equilibrio cui all'articolo 9, comma 1, della legge n.243/2012. Conseguentemente, la Ragioneria procederà all'aggiornamento degli obiettivi degli enti interessati

⁵ Che può avere liquidità disponibile ma una non corrispondente capacità di operazioni di investimento, ovvero l'inverso.

all'acquisizione e alla cessione degli spazi per ciascun anno (**commi 9 e 10**).

In considerazione degli effetti che la cessione/richiesta di spazi determina sui bilancio degli enti interessati, i **commi da 11 a 13** stabiliscono che:

- gli enti che **cedono spazi** finanziari indicano i tempi e le modalità di miglioramento del saldo negli esercizi successivi, da un minimo di due ad un massimo di cinque anni ed, analogamente, gli enti che **acquisiscono spazi** indicano i tempi e le modalità di peggioramento del saldo negli esercizi successivi, anche in tal caso da un minimo di due ad un massimo di cinque anni. Per entrambi, la quota di miglioramento/peggioramento del primo anno non può superare il 50 per cento;
- **le regioni** assicurano il **rispetto del saldo** di equilibrio del complesso degli enti territoriali del proprio territorio, compresa la regione stessa, per l'intero arco temporale delle intese, tenendo prioritariamente conto delle modalità di recupero degli enti che cedono gli spazi e tenendo invece conto solo "se compatibili" di quelle degli enti che acquisiscono gli spazi medesimi.

Viene da ultimo stabilito (**comma 14**) che gli enti beneficiari degli spazi trasmettano le informazioni relative agli investimenti effettuati a valere sui predetti spazi al sistema di monitoraggio opere pubbliche della [Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche \(BDAP-MOP\)](#), ai sensi di quanto dispone il D.Lgs. n. 229 del 2011⁶.

Infine il **comma 16** istituisce, demandandone l'organizzazione ad un apposito decreto del Ministero dell'economia, un **Osservatorio** presso la Ragioneria generale dello Stato, per il monitoraggio dell'attuazione del articolo in esame, con l'obiettivo di **monitorare** gli esiti delle intese e favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari.

⁶ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, recante 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.

Articolo 3 *(Modalità attuative del potere sostitutivo)*

L'**articolo 3** disciplina le modalità di attuazione del **potere sostitutivo da parte dello Stato** previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge n.131 del 2003⁷ che, precisa il **comma 1**, interviene qualora le regioni non provvedano ad avviare la procedura delle intese nei termini previsti dall'articolo 2 dello schema in esame

Il successivo **comma 2** stabilisce i termini ed i soggetti coinvolti nell'attuazione del potere sostitutivo, disponendo che entro il **31 gennaio**⁸ dell'anno di riferimento, il Ministro dell'economia e delle finanze **diffida le regioni** inadempienti ad **avviare l'iter** delle intese entro il termine perentorio del **15 febbraio** del medesimo esercizio. **In caso di inadempienza** alla predetta data, il Consiglio dei Ministri entro il successivo **28 febbraio** adotta le misure necessarie per avviare l'iter per la redistribuzione degli spazi finanziari, ovvero **nomina entro il successivo 15 marzo** un apposito commissario.

Con riferimento alle suddette date va segnalato che (comma 9) **tutti i termini** previsti nell'articolo in commento sono **prorogati di due mesi nel 2017** e di **un mese nel 2018**.

Entro il **15 maggio** dello stesso esercizio, con deliberazione del Consiglio dei Ministri ovvero con atto del commissario eventualmente nominato, si provvede alla redistribuzione degli spazi finanziari, comunicandone l'esito agli enti locali interessati e alla Ragioneria generale dello Stato. La redistribuzione tiene conto delle **priorità indicate ai commi 6 e 7 dell'articolo 2** e , ferme restando tali priorità⁹, qualora l'entità delle richieste pervenute dagli enti superi l'ammontare degli spazi resi disponibili,

⁷ Tale norma dispone che nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120 della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

⁸ Il comma 9 stabilisce che in sede di prima applicazione, per il 2017 tutti i termini previsti dall'articolo in esame sono prorogati di un mese.

⁹ La norma in questo caso fa riferimento alle priorità del solo comma 6 e non a quelle del comma 7, che intervengono solo in caso di insufficienza degli spazi disponibili rispetto alle richieste: ciò in quanto la norma in esame detta uno specifico criterio di redistribuzione per il caso di insufficienza di spazi finanziari.

l'attribuzione è effettuata in misura proporzionale agli spazi finanziari richiesti (**commi 3 e 4**).

Oltre che nel caso di mancato avvio dell'iter delle intese regionali, l'articolo disciplina, ai **commi 5-8** una **ulteriore fattispecie** nel quale si attiva il potere sostitutivo, vale a dire **qualora le regioni avviino ma poi non proseguano** la procedura di intesa ovvero la interrompano espressamente.

Si prevede, in particolare (**comma 5**), che ove le regioni, avviato l'iter delle intese nei termini previsti dal comma 1 dell'articolo 2, non provvedano a trasmettere la comunicazione della rideterminazione dei saldi obiettivo di cui all'articolo 2, comma 9, ovvero comunichino l'interruzione dell'iter medesimo il **potere sostitutivo si attiva** con le seguenti modalità:

- entro il **15 aprile** dell'anno il Ministro dell'economia diffida le regioni inadempienti alla predetta data a concludere l'iter delle intese entro il termine perentorio del 30 aprile e, protraendosi l'inadempienza oltre tale data, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia da formalizzarsi entro il **15 maggio** conclude entro il successivo **30 maggio** l'iter per la redistribuzione degli spazi finanziari, ovvero nomina un apposito commissario(**comma 6**);
- entro il **15 giugno** su proposta del Ministro dell'economia ovvero del commissario eventualmente nominato, il Consiglio dei ministri provvede alla redistribuzione degli spazi finanziari del medesimo esercizio, comunicandone l'esito agli enti locali interessati e alla Ragioneria generale dello Stato (**comma 7**);
- la redistribuzione degli spazi finanziari, tiene conto delle priorità e dei criteri di cui all'articolo 2, commi 6 e 7 e, analogamente a quanto previsto nel comma 4 dell'articolo in esame, anche in questo caso qualora l'entità delle richieste pervenute dagli enti superi l'ammontare degli spazi resi disponibili, l'attribuzione è effettuata in misura proporzionale agli spazi richiesti (**comma 8**).

Articolo 4 *(Patti di solidarietà nazionale)*

L'**articolo 4** stabilisce, con una disciplina sostanzialmente **analoga** a quella già dettata dall'articolo 2 per le intese regionali, **le procedure ed i contenuti dei patti di solidarietà nazionale**, che appaiono volti a consentire l'effettuazione di operazioni di investimento **che non hanno potuto eseguirsi sulla base** degli spazi prodotti dalle **intese regionali**.

A tal fine il comma 1 dispone che **entro il 1° giugno** di ciascun anno la Ragioneria generale dello Stato avvia l'iter dei patti di solidarietà nazionale attraverso la pubblicazione di apposito avviso sul proprio sito istituzionale contenente le modalità di presentazione delle domande di cessione e acquisizione degli spazi finanziari, nonché le ulteriori informazioni utili.

Le regioni e gli enti locali possono **cedere, ovvero richiedere**, per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso all'indebitamento. La richiesta può effettuarsi solo per la quota non soddisfatta dalle intese regionali o dai provvedimenti comunque assunti a seguito dell'esercizio del potere sostitutivo (commi 2-3).

La richiesta di spazi finanziari deve contenere (comma 4) **le informazioni** relative all'avanzo di amministrazione, al netto della quota accantonata del Fondo crediti di dubbia esigibilità, risultante dal rendiconto o dal preconsuntivo dell'anno precedente, del fondo di cassa al 31 dicembre del medesimo anno e della quota dei fondi stanziati in bilancio dell'esercizio di riferimento destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

Entro il **15 luglio** (comma 5) le regioni e gli enti locali **comunicano le domande di cessione e acquisizione degli spazi** finanziari, di cui ai commi da 2 a 4, con le modalità definite ai sensi del comma 1, e la Ragioneria generale dello Stato provvede entro il successivo **31 luglio (comma 6)** alla **distribuzione degli spazi** finanziari, distintamente per regioni, città metropolitane, province e comuni (comma 6), tenendo conto prioritariamente delle richieste: **(a)** dei comuni con popolazione inferiore a mille abitanti, cui fanno seguito **(b)** degli enti territoriali che dispongono dei progetti esecutivi, completi del cronoprogramma della spesa, e presentano una maggior incidenza **del fondo di cassa** rispetto alla **quota vincolata agli investimenti** prevista nel risultato di amministrazione¹⁰ (con specifico

¹⁰ Come risultante dal rendiconto ovvero dal preconsuntivo dell'anno precedente.

riferimento agli investimenti da realizzare attraverso il risultato medesimo); (c) dei medesimi enti territoriali di cui alla lettera b) che precede ma con una fattispecie riferita alla maggior incidenza del **fondo di cassa rispetto alla quota libera** (anziché che a quella vincolata) del risultato di amministrazione.

Poiché sia le informazioni previste dal comma 4 per la richiesta di spazi finanziari sia i criteri di priorità stabiliti dal comma 6 sono sostanzialmente identici a quelli recati dagli stessi commi dell'articolo 2, si rinvia alle considerazioni illustrative ivi espresse.

Ferme restando le priorità di cui al comma 6, qualora l'entità delle richieste pervenute degli enti superi l'ammontare degli spazi resi disponibili, l'attribuzione è effettuata in misura proporzionale agli spazi finanziari richiesti, nel rispetto del saldo di equilibrio di cui all'articolo 9 della legge n.243/2013 del complesso degli enti territoriali (comma 7).

In considerazione degli effetti che la cessione/richiesta di spazi determina sui bilancio degli enti interessati, i commi 8 e 9 stabiliscono rispettivamente che **l'obiettivo di saldo degli enti che cedono** spazi è migliorato nel biennio successivo per un importo annuale pari alla metà della quota ceduta e, corrispettivamente, l'obiettivo di saldo degli **enti che acquisiscono** spazi è diminuito nel medesimo biennio, per un importo annuale pari alla metà della quota acquisita.

Entro lo stesso termine del **31 luglio** previsto dal comma 6 la Ragioneria generale dello Stato aggiorna gli obiettivi di saldo degli enti interessati all'acquisizione e alla cessione degli spazi finanziari per ciascun anno (comma 10).

Si dispone infine (comma 11), come già previsto dal comma 14 dell'articolo 2, che gli enti beneficiari degli spazi finanziari trasmettono le informazioni relative agli investimenti effettuati a valere sui predetti spazi al sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP) ai sensi del decreto legislativo n. 229/2011.

Articolo 5
(Entrata in vigore)

L'**articolo 5** stabilisce che il decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

LE DISPOSIZIONI PREVISTE NELLA LEGGE DI BILANCIO 2017 RIFERITE AL D.P.C.M IN ESAME

Come anticipato in premessa, la disciplina sulle intese recata dal provvedimento si completa con le **regole sanzionatorie** disposte in materia dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) che, nell'entrare in vigore prima dello schema di decreto in esame, fanno ad esso riferimento mediante il **rinvio all'articolo 10, comma 5, della legge n.243/2012**.

Si tratta in particolare dei commi da **506 a 508** dell'articolo 1, che interessano la procedura di assegnazione degli spazi finanziari in esame con riguardo alle **tre diverse fattispecie** in cui non si sancisca l'intesa regionale ovvero non si utilizzino gli spazi ottenuti o, infine, non si effettuino le comunicazioni previste. In tali circostanze i commi sopradetti dispongono :

- che **alle regioni** che **non sanciscono l'intesa** regionale disciplinata dal **D.P.C.M.** previsto dall'articolo 10, comma 5, della legge n. 243/2012 (ora **articolo 2**) si applicano, nell'esercizio della mancata intesa, le sanzioni sul **divieto di assunzione di personale** previste alla lettera e) del comma 475 della legge di bilancio medesima, nonché sul **limite** all'assunzione di **impegni** per spese correnti di cui alla lettera c) dello stesso comma 475.

La **lettera e)** dispone che nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere – salvo alcune limitate eccezioni indicate nella norma - ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ed è altresì vietato stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del divieto. La **lettera c)** stabilisce che nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può impegnare spese correnti, per le regioni al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente, ridotti dell'1 per cento;

- che qualora **gli spazi** finanziari concessi ai sensi delle intese e dei patti di solidarietà (ora articoli 2 – nonché l'articolo 3 sul potere sostitutivo - e 4), **non siano totalmente utilizzati**, l'ente territoriale non può beneficiare di spazi finanziari nell'esercizio successivo;
- che ove **l'ente** territoriale beneficiario degli spazi finanziari **non effettui** la trasmissione delle **informazioni richieste** dal D.P.C.M. di cui sopra, lo stesso non può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbia adempiuto.

Atteso che le disposizioni suddette vengono sostanzialmente a completare, pur con rango normativo primario (e come tale superiore a quello dello schema di decreto), la disciplina da questo dettata, potrebbe risultare opportuno prevedere espressamente un richiamo alle stesse nel provvedimento in esame.

I NUOVI PATTI DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE “VERTICALE” PREVISTI NELLA LEGGE DI BILANCIO 2017

Con la **legge di bilancio per il 2017** (legge n. 232/2016), sono state definite **nuove forme di flessibilità** nell’attuazione del pareggio di bilancio, i cosiddetti **patti di solidarietà nazionale “verticale”** - che interessano sia gli enti locali (art. 1, comma 485-494) che le regioni (art. 1, commi da 495 501) - al fine di favorire le spese di investimento da realizzare attraverso l’uso dell’avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, che rientrano negli ambiti di attuazione della legge n. 243/2012.

A tal fine, sono assegnati alle regioni e agli enti locali spazi finanziari, per il **triennio 2017-2019**, nel limite complessivo di **700 milioni** di euro **annui** (di cui **300 milioni** di euro destinati ad interventi di **edilizia scolastica**) per gli **enti locali** e nel limite di **500 milioni** di euro **annui** per le **regioni**, nell’ambito dei patti nazionali di cui all’articolo 10, comma 4, della legge n. 243/2012.

Gli spazi finanziari sono assegnati al fine di favorire le **spese di investimento** da realizzare attraverso l’uso dell’**avanzo di amministrazione** degli esercizi precedenti e il **ricorso al debito**. Gli spazi in questione **non possono essere richiesti** qualora le operazioni di investimento da parte di ciascuna regione e di ciascun ente locale, realizzate mediante il ricorso all’indebitamento e all’utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, **possano essere effettuate nel rispetto del proprio saldo** di pareggio, di cui al comma 1, dell’articolo 9, della medesima legge n. 243 del 2012 (commi 486 e 496).

Tale disposizione mira a **favorire** gli investimenti degli **enti virtuosi**, quelli cioè che non riescono ad utilizzare gli avanzi di amministrazione rispettando nel contempo il saldo di equilibrio di bilancio, a causa dei limitati importi iscritti nel fondo crediti di dubbia esigibilità e per il rimborso dei prestiti.

Spazi finanziari destinati agli enti locali

Per la **concessione** degli spazi finanziari riferibili all’**edilizia scolastica**, le norme prevedono, in sintesi che, entro prefissati termini che qui non si dettagliano, gli enti locali **comunicano** gli spazi finanziari di cui necessitano alla **Struttura di missione** per il coordinamento degli interventi di edilizia scolastica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e quindi questa, sulla base di alcuni **criteri prioritari** indicati nelle norme, comunica alla Ragioneria generale dello Stato, gli spazi finanziari da attribuire a ciascun ente locale. Quanto agli interventi **diversi dall’edilizia scolastica**, gli enti locali **comunicano** gli spazi finanziari di cui necessitano

per gli investimenti alla **Ragioneria generale dello Stato**, fornendo le informazioni relative al fondo di cassa al 31 dicembre dell'anno precedente ed al risultato di amministrazione, al netto della quota accantonata del Fondo crediti di dubbia esigibilità, risultante dal rendiconto (o dal preconsuntivo) dell'anno precedente. Quindi con decreto del Ministero dell'economia è **determinato** l'ammontare dello **spazio finanziario attribuito** a ciascun ente locale sulla base, anche per tali interventi, di criteri di priorità indicati in norma.

Spazi finanziari destinati alle regioni

Una **procedura analoga** a quella illustrata per gli enti locali trova applicazione **nei confronti delle regioni** e province autonome, per le quali si prevede, per avviare il procedimento, la comunicazione alla Ragioneria generale dello Stato degli spazi finanziari di cui le regioni necessitano, completa delle informazioni relative al fondo di cassa al 31 dicembre dell'anno precedente ed all'avanzo di amministrazione, al netto della quota accantonata del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Indi con decreto del Ministero dell'economia vengono **attribuiti gli spazi** finanziari agli enti interessati, secondo criteri di priorità riportati in norma

• I precedenti patti di solidarietà tra gli enti territoriali

La nuova disciplina recata dallo schema di decreto in esame si inserisce, unitamente a quella specificamente dettata dalla legge di bilancio 2017 sopra illustrata, in una consolidata linea di intervento del legislatore volte ad agevolare gli enti territoriali nell'effettuazione delle spese di investimento, rispettando nel contempo i *target* di bilancio. A tal fine sono state introdotte nell'ordinamento, a partire dal 2009, una serie di misure di flessibilità nell'applicazione delle regole del patto di stabilità interno (i c.d. **patti di solidarietà**) che sono andate ad affiancare e ad integrare la disciplina nazionale del patto. Tali patti di solidarietà – mantenuti anche nell'ambito della disciplina del pareggio di bilancio che ha sostituito il patto di stabilità interno nel 2016 - consentono di attivare meccanismi di compensazione degli obiettivi finanziari imposti agli enti locali - sia a livello regionale, con la cosiddetta regionalizzazione orizzontale e verticale del patto di stabilità, che a livello nazionale, con il patto orizzontale nazionale - finalizzati, in particolare, ad **incentivare le spese di investimento degli enti locali**, le quali, in applicazione del criterio di computo dei saldi obiettivo, sono risultate fortemente compresse negli anni, rappresentando uno dei maggiori punti di criticità nell'applicazione dei vincoli del patto di stabilità interno.

In particolare, attraverso le **compensazioni orizzontali e verticali a livello regionale** (introdotte dal 2009 e da ultimo disciplinate, per l'anno 2016, dall'art.

1, commi 728-730, legge n. 208/2015), si è consentito alle regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio, attraverso una rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli enti e alla regione medesima – fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti - per favorire in via esclusiva un aumento degli **impegni di spesa in conto capitale degli enti locali**. Nelle misure di flessibilità a livello regionale, pertanto, gli **spazi finanziari acquisiti** da una parte degli enti locali sono **compensati o dalla Regione o dai restanti enti locali**, attraverso un miglioramento dei loro saldi obiettivo negli anni successivi. Gli spazi finanziari ceduti dalla regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti , dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011, nonché dai comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale.

Per il 2016, la disciplina si è applicata anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Con il sistema di **compensazioni orizzontali a livello nazionale** (introdotto a decorrere dal 2012 per i soli comuni dall'articolo 4-ter del D.L. n. 16/2012, e da ultimo disciplinato dall'articolo 1, comma 732, della legge n. 208/2015), si è autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a rimodulare gli obiettivi finanziari **tra gli enti locali** del territorio nazionale - fermo restando l'obiettivo finanziario determinato per il complessivo comparto delle autonomie locali – consentendo agli enti di poter disporre di maggiori spazi finanziari, messi a disposizione dagli altri enti locali (che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo di saldo ad essi assegnato), per sostenere **impegni di spesa in conto capitale**.

Gli enti locali che cedono o acquisiscono spazi finanziari ottengono nel biennio successivo, rispettivamente, un alleggerimento o un peggioramento del proprio saldo, commisurato alla metà del valore dello spazio acquisito (nel caso di richiesta) o ceduto (nel caso di cessione).

Con la **messa a regime della disciplina del pareggio di bilancio** per gli enti territoriali, di cui all'articolo 1, commi 463-484, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017), emanata in attuazione dell'articolo 9 della legge n. 243/2012, le disposizioni che hanno regolato per il 2016 la flessibilità nell'applicazione della regola del pareggio di bilancio, sia in ambito sia regionale che nazionale, **hanno cessato di avere efficacia**.