



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 12 gennaio 2017

NUMERO AFFARE 02283/2016

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri.

Parere su decreto del Presidente del consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo 10 in materia di "Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali", ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano

LA SEZIONE

Vista la nota prot. DAGL 0012257 P - acquisita al prot. n. 2283/2016, con cui ex art. 17 della legge n. 400 del 1988 è stato richiesto il parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in oggetto, al quale sono stati allegati la relazione tecnica, la relazione illustrativa, la relazione tecnico-normativa (ATN), la relazione di impatto della regolamentazione (AIR) e l'intesa della Conferenza unificata.

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Umberto Realfonzo;

Premesso:

1. Profili generali

La Presidenza del Consiglio ha richiesto il parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in attuazione all'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con cui, d'intesa con la Conferenza Unificata, viene introdotta una disciplina di attuazione delle disposizioni riguardanti le operazioni di investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e/o all'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, sulla base di una programmazione fondata, rispettivamente, su intese a livello regionale e su patti di solidarietà nazionale.

Lo schema, che include anche le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, è precipuamente finalizzato a favorire l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e le operazioni di indebitamento degli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti.

Il provvedimento è stato preceduto da un processo di concertazione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e le associazioni di categoria degli enti territoriali e le regioni e le province autonome.

2. Il contenuto del decreto

Lo schema del decreto, composto da 4 articoli, sulla base anche della relazione illustrativa può così essere compendiato.

Art. 1. L'ambito di applicazione delle intese regionali è specificamente circoscritto alle operazioni di investimento delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali di cui all'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n.

243 (comma 1) che siano realizzate attraverso l'indebitamento e/o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

Si lascia comunque aperta la possibilità che gli interventi che non possono essere soddisfatti dalle intese di cui al comma precedente, possono essere eventualmente realizzati con i patti di solidarietà nazionale – sempre nel rispetto dei saldi – ricorrendo all'indebitamento e all'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti delle predette amministrazioni.

Ciascun ente territoriale può comunque effettuare le operazioni di investimento attraverso il ricorso all'indebitamento e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, nel rispetto del proprio saldo (comma 3).

Da ultimo, il comma 4 prevede che, fermo restando il rispetto del saldo, le disposizioni del decreto si applicano compatibilmente con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, nonché con gli accordi con lo Stato in materia di finanza pubblica.

Art. 2. Contiene le indicazioni circa i soggetti delle intese regionali (le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano), i termini di avvio, le modalità procedimentali, i contenuti minimi delle domande di richiesta/cessione degli spazi finanziari, e infine le comunicazioni al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Consiglio delle autonomie locali e regionali (comma 1).

Si prevede la possibilità che le richieste/cessioni degli spazi finanziari possano essere effettuate per uno o più esercizi successivi, al fine di assicurare una programmazione di medio-lungo periodo delle opere pubbliche (commi 2 e 3).

La richiesta di ulteriori elementi informativi diretti a domandare ulteriori spazi finanziari è finalizzata ad assicurare, per il tramite delle intese, la possibilità di individuare le risorse necessarie per investimenti aggiuntivi rispetto a quelli già disponibili per ciascun ente territoriale.

L'atto formale di perfezionamento dell'intesa deve rispettare gli specifici criteri gradualmente di ripartizione degli spazi finanziari disponibili, individuati con prioritario riferimento ai comuni esclusi dai vincoli di finanza pubblica nell'anno 2015 in quanto con popolazione fino a 1.000 abitanti e degli enti che dispongono, da un lato, di progetti esecutivi e di consistenti avanzi di amministrazione e, dall'altro, di limitati spazi di saldo per il loro utilizzo (comma 6).

Le regioni e province autonome possono autonomamente definire ulteriori criteri al fine di tenere conto della specificità dei singoli territori, nonché ulteriori modalità applicative, ferme restando le scadenze previste dal presente decreto e il rispetto del saldo nel territorio regionale (comma 7).

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono cedere, per uno o più esercizi successivi, agli enti locali del proprio territorio, spazi finanziari per i quali non è prevista la restituzione negli esercizi successivi. Tale possibilità è indirizzata a favorire gli investimenti nei settori strategici del proprio territorio (comma 8).

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono comunicare nel termine l'esito delle intese a ciascun ente locale ed al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (comma 9) e, di conseguenza, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dispone l'aggiornamento dell'obiettivo di saldo di ciascun ente territoriale (comma 10).

I commi 11 e 12 disciplinano le modalità di recupero della cessione/acquisizione degli spazi, prevedendo che debbano avvenire da un minimo di 2 ad un massimo di 5 anni e vincolando la quota del primo anno ad un massimo del 50 per cento.

Il comma 13 prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano debbano assicurare il rispetto del saldo per l'intero arco temporale delle intese tenendo conto prioritariamente delle modalità di recupero degli enti che cedono spazi finanziari.

Il comma 14 disciplina le modalità di monitoraggio delle operazioni di investimento effettuate per il tramite delle intese regionali.

Il comma 15 prevede, per i primi due anni di applicazione delle disposizioni, una proroga dei termini previsti.

Da ultimo, il comma 16 prevede l'istituzione di un Osservatorio presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, senza oneri per la finanza pubblica, per il monitoraggio dell'attuazione del presente articolo, con l'obiettivo di monitorare gli esiti delle intese e favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari.

Art. 3. La disposizione pone il dettaglio delle modalità attuative del potere sostitutivo, dei termini e dei soggetti coinvolti nel caso di mancato avvio dell'*iter* delle intese, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il comma 4 specifica che, ferme restando le priorità di cui all'articolo 2, commi 6 e 7, qualora l'entità delle richieste pervenute dagli enti superi l'ammontare degli spazi resi disponibili, l'attribuzione debba essere effettuata in misura proporzionale agli spazi finanziari richiesti.

Il comma 5 stabilisce che il potere sostitutivo, in caso di mancata conclusione/interruzione dell'*iter* delle intese, è esercitato ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il successivo comma 6 stabilisce i termini e i soggetti coinvolti nell'attuazione del potere sostitutivo nel caso di mancato avvio delle intese.

I commi 7 e 8 specificano, poi, che la deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ovvero l'atto formale del commissario eventualmente nominato, di redistribuzione degli spazi finanziari tengono conto delle priorità e dei criteri di cui all'articolo 2, commi 6 e 7.

Il comma 9 prevede una proroga dei termini previsti ai commi 2, 3, 6 e 7 di due mesi per il primo anno di applicazione delle disposizioni e di un mese per il secondo anno.

Art. 4 Il comma 1 disciplina l'avvio dell'*iter* dei patti di solidarietà nazionale, specificando il soggetto (Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), i termini di avvio e le modalità, nonché i contenuti minimi delle domande di richiesta/cessione degli spazi finanziari; la possibilità che le richieste/cessioni degli spazi finanziari possono essere effettuate per uno o più esercizi successivi e per la quota non soddisfatta dalle intese regionali.

La disposizione è finalizzata ad assicurare, per il tramite dei patti di solidarietà nazionale, gli spazi finanziari necessari per gli investimenti; spazi aggiuntivi rispetto a quelli già disponibili per ciascun ente territoriale nel pieno rispetto del proprio saldo di cui al comma 1, dell'articolo 9, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Anche in caso di patti di solidarietà diretti a ripartire gli spazi finanziari disponibili, devono rispettarsi i medesimi criteri di graduazione in favore dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e agli enti che dispongono, da un lato, di progetti esecutivi e di consistenti avanzi di amministrazione e, dall'altro, di limitati spazi di saldo per il loro utilizzo.

Anche in tal caso, qualora l'entità delle richieste pervenute degli enti superi l'ammontare degli spazi resi disponibili, l'attribuzione sarà effettuata in misura proporzionale agli spazi finanziari richiesti (comma 7).

Le modalità di recupero della cessione/acquisizione degli spazi sono disciplinate prevedendo che debbano avvenire nel biennio successivo nella misura del 50 per cento per ciascun anno (commi 8 e 9).

Da ultimo, l'articolo 5 disciplina l'entrata in vigore del decreto.

Il decreto in esame è finalizzato alla definizione dei tempi e delle modalità di attuazione delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale.

L'attuazione delle intese regionali e dei patti di solidarietà nazionale devono, infatti, assicurare il rispetto del saldo di cui al comma 1, dell'articolo 9, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 per il comparto degli enti territoriali.

Considerato:

3. Il quadro legislativo di riferimento

La disciplina in esame deve essere collocata nell'ambito di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio del bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione", con riferimento in particolare all'articolo 10, con cui sono stati posti i cardini fondamentali della materia con riferimento:

- al principio per cui il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali può essere consentito solo per finanziare spese di investimento (comma 1), fermi restando i limiti previsti dalla legge dello Stato (per gli enti locali, dall'articolo 202 e successivi del decreto legislativo n. 267 del 2000; per le regioni e le province autonome, dall'articolo 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118 del 2011);
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, che devono evidenziare gli oneri da sostenere e le fonti di copertura al fine di assicurare la sostenibilità dell'investimento nel medio-lungo periodo (comma 2);
- le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti devono essere effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che devono garantire, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della medesima

legge n. 243 del 2012, per cui si considerano in equilibrio i bilanci quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo in termini di competenza ed in termini di cassa tra entrate finali e spese finali (comma 3);

- al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali della regione interessata (compresa la regione stessa) vengono demandate ad apposite intese regionali sia il ricorso alle operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, sia la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento (comma 3);

- le operazioni di investimento realizzate attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti non soddisfatte dalle predette intese concluse in ambito regionale sono effettuate sulla base dei "patti di solidarietà nazionali" (comma 4);

- infine, il comma 5 prevede che con d.P.C.M. siano disciplinati i criteri e le specifiche modalità di attuazione della disposizione in argomento.

4. Osservazioni generali

Preliminarmente, si osserva che il presente schema deve essere ricondotto alla categoria dei regolamenti di esecuzione di cui alla lettera a) dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", in quanto detta norme specifiche per la corretta ed effettiva attuazione dell'art. 10 della l. n. 243/2012.

Non vi sono poi osservazioni generali in relazione alla perfetta coerenza con le disposizioni con l'impianto del citato art. 10.

Tuttavia, al fine di evitare che le opportune misure previste dall'art. 10 della l. n. 243/2012 e dal regolamento di che trattasi possano produrre effetti distorsivi nella distribuzione degli spazi finanziari, con impatti anche potenzialmente negativi sugli investimenti da effettuare, sarebbe utile, anche solo a fini di deterrenza, chiarire (se

del caso, anche in un nuovo articolo *ad hoc*, la cui rubrica potrebbe essere “*Sanzioni*”) che anche alle procedure in esame si applica il disposto dei commi 507 e 508 dell’art. 1 della l. n. 232/2016 (Legge di Bilancio 2017), i quali prevedono “sanzioni” nei confronti degli enti territoriali nel caso di non pieno utilizzo degli spazi finanziari e di mancata trasmissione delle informazioni richieste.

Tale previsione appare particolarmente importante anche per il funzionamento dell’Osservatorio, di cui si dirà.

5.Osservazioni sui singoli articoli

Art. 1 Ambito di applicazione

Seppure la sua formulazione può apparire sostanzialmente ripetitiva di alcuni precetti posti dalla legge, tale soluzione appare coerente con la natura di regolamento di esecuzione dello schema in esame.

Nel merito, appare apprezzabile che il testo finale abbia recepito sia i suggerimenti emersi nel corso delle consultazioni con gli EE.LL., che gli emendamenti dell’intesa approvata dalla Conferenza unificata nella seduta del 1 dicembre 2016.

In tale prospettiva, nel definire l’ambito di applicazione, è stato recepito l’emendamento proposto dalle Regioni per cui “*fermo restando il rispetto del saldo di cui all’articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243*” le disposizioni del presente decreto si applicano compatibilmente con gli statuti speciali, con le relative norme di attuazione, e con gli accordi con lo Stato in materia di finanza pubblica.

L’inserimento appare opportuno al fine di evitare possibili, futuri contrasti con le autonomie regionali.

Art. 2 Intese regionali

Deve, in linea di massima, esprimersi apprezzamento anche riguardo alla norma che demanda alle regioni l’armonizzazione delle differenti esigenze e l’ottimizzazione del rapporto tra risorse e investimenti, soprattutto per la chiarezza

complessiva dell'impianto e per l'individuazione di criteri di graduazione che opportunamente danno rilievo prioritario, innanzitutto ai comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti (a tutela delle zone montane e rurali) e, in via gradata, agli enti con progetti esecutivi (come tali, più rapidamente cantierabili), con consistenti avanzi di amministrazione e limitati spazi di saldo per il loro utilizzo.

Al comma 6 tuttavia:

- appare indeterminato il riferimento ad “atti formali”, non meglio definiti, degli enti, che andrebbero forse più puntualmente specificati;
- alle lettere b) e c), l'espressione “*progetti esecutivi redatti e validati in conformità alla vigente normativa*” andrebbe sostituita con un rinvio diretto ai “*progetti esecutivi di cui all'art. 23, comma 8 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, validati ed approvati in conformità alla vigente normativa*”.

Infine, si rileva che il comma 16 introduce un fondamentale strumento di monitoraggio introducendo un Osservatorio presso il MEF per il monitoraggio degli esiti delle intese e per favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari.

La rilevanza di una efficace funzione di monitoraggio ai fini dell'effettivo “funzionamento” delle riforme è stata più volte sottolineata da questo Consiglio di Stato, nella sua recente giurisprudenza (cfr., *ex multis*, Sez. norm., n. 515 del 2016; Comm. spec. nn. 968, 929 e 1767 del 2016).

A tal fine, appare indispensabile che l'amministrazione, in fase di attuazione del d.P.C.M., non si limiti alla sua costituzione formale ma assicuri un efficace funzionamento “in concreto” di tale meccanismo.

Sul testo del comma 16, si rileva quanto segue:

- occorre che il previsto decreto sia sottoposto alla firma del Ministro (non “del Ministero”, come ora previsto);
- sul piano sostanziale, è importante demandare al decreto di organizzazione dell'Osservatorio anche la specificazione di indicatori (ad esempio, il livello di

utilizzo degli spazi finanziari) che possano misurare l'efficacia dei meccanismi e verificare, sulla base di elementi concreti, l'incidenza, l'efficienza e l'efficacia delle intese regionali e dei patti di solidarietà, rispetto alla finalità di assicurare il pieno utilizzo di tutte le potenzialità di investimento degli EE.LL;

- infine, si segnala sin d'ora che il d.m. di organizzazione e funzionamento dell'Osservatorio previsto dal comma 16 dovrà essere inviato a questo Consiglio di Stato, trattandosi di un regolamento di organizzazione.

Art. 3 Modalità attuative del potere sostitutivo

Non vi sono particolari osservazioni circa la norma che procedimentalizza le modalità attuative del potere sostitutivo in quanto si mantiene nell'archetipo tracciato dall'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Al comma 2, si deve rilevare che opportunamente, rispetto a quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della l. n. 131/2003, viene introdotta una fase prodromica all'esercizio del potere sostitutivo, costituita dalla previsione di un potere di "diffida" attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze nei confronti delle regioni e delle province autonome. Trattandosi di una facoltà comunque derogatoria dall'ordinario assetto dei poteri, tale procedimentalizzazione, anche se non prevista dalla legge, appare una utile strategia di prevenzione dei possibili conflitti tra i vari livelli di governo.

Al comma 4, ultimo periodo, si deve segnalare l'esigenza di meglio chiarire che l'attribuzione degli spazi finanziari, quando è effettuata ricorrendo al criterio proporzionale, non solo deve rispettare le priorità di cui all'art. 2, commi 6 e 7, ma deve comunque salvaguardare anche l'unitarietà degli interventi proposti e l'utilità finale degli investimenti ivi ricompresi.

Art. 4. Patti di solidarietà nazionale

Non vi sono peculiari rilievi né di carattere formale né di natura sostanziale sulla norma che, nel caso di investimenti non soddisfatti dalle predette intese regionali – fermo restando il rispetto del saldo del complesso degli enti territoriali di cui all'articolo 9 della cit. legge n. 243 –, attribuisce ai patti di solidarietà nazionale il compito di rendere possibili le operazioni di investimento con indebitamento o utilizzo dei risultati di amministrazione.

Analogamente a quanto si è detto *sub* art. 3, qualora l'esercizio del potere sostitutivo comporti l'attribuzione in misura proporzionale agli spazi finanziari richiesti (comma 7) perché l'entità delle richieste pervenute degli enti supera l'ammontare degli spazi resi disponibili, fermi restando i criteri prioritari di cui sopra, si dovrà comunque salvaguardare anche l'unitarietà degli interventi proposti e l'utilità finale degli investimenti ivi ricompresi.

6. Conclusioni

In definitiva, il testo proposto appare coerente con le finalità dirette ed indirette dell'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 di delega che, con l'attribuzione alle regioni di specifiche funzioni di indirizzo e di programmazione nell'ambito del territorio di competenza, vuole massimizzare tutti gli spazi di finanziabilità attraverso il debito e/o l'utilizzo di avanzi ed ottimizzare l'attività di investimento.

In conseguenza il parere, con le osservazioni di cui sopra, è favorevole.

P.Q.M.

esprime parere favorevole sullo schema di decreto legislativo in argomento con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Umberto Realfonzo

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO

Carla Castellani