

# Le intese regionali nella regola fiscale del pareggio di bilancio: esperienze e prospettive future<sup>1</sup>

A cura di

*Claudio Sciancalepore<sup>2</sup>*

N. 9 - Dicembre 2017

## Abstract

---

Regional agreements represent a fiscal rule flexibilization of budget balance in order to support local investment spending. Such instrument allows local authorities in surplus of financial spaces to give the latter to deficit institutions of their region so that they are used to make investments. This paper analyzes the experiences of the first year of enforcement of the regional agreements, focusing on the administrative procedures implemented and on the amount of the compensating spaces. In particular, we investigate the regional role in identifying strategic sectors on which to focus public investment and the need to introduce State incentives to stimulate regions in the transfer of financial spaces to local authorities.

## 1. Introduzione

---

La Legge costituzionale n. 1/2012 ha modificato il dettato fondamentale per recepire i precedetti del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nella Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*) del 2 marzo 2012 che impone agli Stati firmatari di recepire nei propri ordinamenti giuridici la regola del pareggio di bilancio al fine di garantire il consolidamento fiscale degli Stati aderenti. Le modifiche hanno riguardato l'art. 97, comma 1 della Costituzione che ora richiede a tutte le Pubbliche Amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Tra le amministrazioni interessate ricadono anche gli enti territoriali, quali regioni ed enti locali, a cui il novellato art. 119 Cost. da un lato riconosce la loro autonomia di entrata e di spesa ma dall'altro richiede il "*rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*" e la "*osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*". Il nuovo art. 81 Cost. richiede l'adozione di una legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, per la definizione dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le

---

<sup>1</sup> Le opinioni espresse sono personali, sono frutto di una ricerca svolta su fonti pubbliche e non vincolano in alcun modo l'Ente di appartenenza.

<sup>2</sup> Docente a contratto di Economia Pubblica presso l'Università degli Studi di Ferrara, Dottore Commercialista, Revisore legale e Dottore di ricerca in Pubblica Amministrazione dell'Economia e delle Finanze - Governo dell'Ambiente e del Territorio presso l'Università degli Studi di Bari.

spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche Amministrazioni. In attuazione dell'art. 81 Cost. è stata adottata la Legge 24 dicembre 2012, n. 243 che disciplina puntualmente l'attuazione del pareggio di bilancio per le amministrazioni pubbliche tra cui gli enti territoriali.

## **2. La regola fiscale del pareggio di bilancio negli enti territoriali tra armonizzazione contabile e criteri contabili europei**

---

Con precipuo riferimento al pareggio di bilancio degli enti territoriali, l'art. 9 della Legge n. 243/2012 stabilisce che i bilanci si trovano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione sia di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Il vincolo fiscale, cd. pareggio di bilancio, è definito in termini di saldo tra entrate finali, ascrivibili ai Titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e spese finali ascrivibili ai Titoli 1, 2 e 3 dello stesso schema di bilancio. La regola fiscale del pareggio di bilancio sancisce il definitivo superamento di quella del Patto di Stabilità Interno (PSI) rappresentando uno strumento potenzialmente in grado di risolvere gli effetti distorsivi del Patto e la riduzione degli investimenti pubblici locali registrata negli ultimi anni, consentendo contestualmente una semplificazione e trasparenza nella *governance* della finanza locale (Ferraresi et al., 2016, Ferretti-Lattarulo, 2016a).

Il saldo finale, dato dalla somma algebrica delle entrate finali e delle spese finali, appare una *proxy* dell'indebitamento netto rilevato dall'ISTAT secondo le regole del Regolamento UE n. 549/2010 (cd. SEC 10) in quanto basato sul principio della competenza finanziaria potenziata secondo la quale le obbligazioni attive e passive, giuridicamente perfezionate, sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge ma con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza. Il pareggio di bilancio, però, è ancora lontano dall'assimilare le regole contabili e di finanza pubblica applicate agli enti territoriali alle regole del SEC 10. La definizione di saldo finale ancora non collima con la definizione di indebitamento netto anche a causa di alcune poste contabili computate nel pareggio di bilancio ma irrilevanti ai fini dell'indebitamento netto. In particolare le entrate da riduzione di attività finanziarie e le spese per incremento di attività finanziarie che contengono operazioni di concessione/riscossione di crediti nonché di acquisto/alienazione di partecipazioni, non impattando sull'indebitamento netto, non dovrebbero rilevare nel saldo finale. Del resto tali poste contabili tradizionalmente non erano rilevanti ai fini del PSI degli enti territoriali. Analogamente la disciplina sul pareggio di bilancio include tra le entrate finali e le spese finali anche le risorse provenienti dall'Unione Europea e le relative spese. Tali poste sono state tradizionalmente escluse dai saldi del PSI in quanto non impattano sulla determinazione dell'indebitamento netto. Più precisamente qualora il beneficiario finale dei fondi sia un'entità diversa dalla Pubblica Amministrazione (PA), tali poste non hanno alcun impatto; se il beneficiario finale è una PA, ai fini del conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche le risorse europee sono registrate in entrata al momento in cui l'ente presenta la domanda di rimborso facendo coincidere il momento della registrazione dell'entrata con quello del sostenimento della spesa e della rendicontazione a consuntivo<sup>3</sup>. Per gli enti territoriali tale parallelismo tra entrate e spese è disciplinato dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al D.Lgs n. 118/2011<sup>4</sup>, similmente alla metodologia dei contributi a rendicontazione, sicché il saldo finale ai fini del pareggio di bilancio non è inficiato da tale posta contabile, fatta salva l'erogazione di eventuali anticipazioni<sup>5</sup> (Marelli et al., 2016).

Il saldo finale del pareggio di bilancio, valido ai fini della Legge n. 243/2012, è ricavato partendo dalle risultanze del bilancio redatto secondo le disposizioni di contabilità pubblica di cui al D.Lgs n. 118/2011; tale saldo, tuttavia, limitandosi a considerare le entrate finali e le spese finali, non considera alcune poste tipiche della contabilità armonizzata creando evidenti dicotomie (Aulenta, 2016). È il caso del risultato di amministrazione che non è computato tra le entrate finali mentre le correlate spese rilevano tra le spese finali. Pertanto nonostante a livello contabile l'avanzo di amministrazione costituisce la copertura finanziaria di specifiche spese dell'ente, in forza delle disposizioni sul pareggio di bilancio tale avanzo non è computato tra le entrate finali facendo impattare sul pareggio di bilancio la correlata spesa (Giaretta, 2016). Detta

---

<sup>3</sup> Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

<sup>4</sup> Si veda il par. 3.12.

<sup>5</sup> Dai resoconti dei lavori della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione Arconet) è emerso l'accordo nella modifica del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria al fine di non consentire la contabilizzazione delle risorse europee tra le partite di giro.

distorsione trova applicazione *mutatis mutandis* anche con riferimento al ricorso all'indebitamento, non considerato tra le entrate finali, ed il sostenimento delle correlate spese in c/capitale che, invece, impattano sul pareggio di bilancio (Marelli et al., 2016).

La mancata computazione del risultato di amministrazione e del ricorso al debito tra le entrate finali deriva dalla traslazione a livello territoriale delle regole europee del SEC 10 per la determinazione dell'indebitamento netto. Si tratta, nel caso del risultato di amministrazione, di risparmi che non possono essere "portati a nuovo" ovvero accantonati per un utilizzo negli esercizi successivi a fronte di *stress* finanziario (cd. *rainy day funds*) in quanto, ai fini del SEC 10, essendo considerati partite finanziarie analogamente all'accensione di prestiti, finiscono per incidere nella determinazione del debito pubblico e non dell'indebitamento netto.

Viceversa le spese per rimborso di prestiti non sono computate tra le spese finali in quanto trattasi di partite finanziarie che non rilevano ai fini dell'indebitamento netto. Trattandosi di una spesa non computata tra le spese finali ma finanziata con entrate rilevanti ai fini del pareggio di bilancio si creano spazi finanziari ai fini del pareggio di bilancio. Ulteriori spazi finanziari sono creati dall'esclusione dalla spesa finale dei fondi di accantonamento, quali il fondo residui perenti, il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) e gli ulteriori fondi per passività potenziali, in quanto non sono oggetto di impegno e generano un'economia di spesa destinata a confluire nella quota accantonata del risultato di amministrazione. Anche in tal caso si tratta di una spesa non rilevante tra le spese finali che genera spazi finanziari a condizione che sia finanziata da entrate computate tra le entrate finali<sup>6</sup>.

In definitiva maggiore è la quota annuale di rimborso prestiti nonché l'ammontare dei fondi di accantonamento, più alto è lo spazio finanziario impiegabile per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ovvero per aumentare la spesa per investimenti attraverso il ricorso all'indebitamento. Il risultato paradossale è che a beneficiare di tali spazi finanziari sono gli enti meno virtuosi caratterizzati da un alto livello di indebitamento, un elevato *stock* di residui attivi ovvero sostanziose presenze di passività latenti.

### **3. Il sistema delle intese regionali quale strumento di flessibilità degli obiettivi di finanza pubblica**

---

Per evitare il mancato rispetto del pareggio di bilancio da parte degli enti territoriali che intendano effettuare degli investimenti finanziati dall'indebitamento o dal risultato di amministrazione, il Legislatore ha consentito a tali enti di richiedere spazi finanziari alle altre amministrazioni territoriali attraverso le intese regionali. Gli enti territoriali, dunque, possono effettuare investimenti attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti nel rispetto del proprio saldo finale; solo qualora gli spazi finanziari dell'ente non siano sufficienti interviene il sistema delle intese regionali ad integrazione degli spazi finanziari già disponibili. Tali intese, similmente ai precedenti patti di solidarietà, consentono agli enti territoriali in *surplus* di spazi finanziari di cedere questi ultimi agli enti in *deficit* che ne facciano richiesta. Tale *surplus* può avere origine in risparmi di spese dell'ente tradente ovvero nella realizzazione di entrate non previste nonché in conseguenza della somma algebrica positiva delle poste contabili escluse dal computo delle entrate e spese finali come indicato nel precedente paragrafo. In tal modo è possibile agevolare la saturazione degli spazi finanziari degli enti territoriali affinché gli stessi non contribuiscano al risanamento della finanza pubblica in misura eccedente a quanto richiesto (cd. effetto *overshooting*). Come, infatti, chiarito dalla circolare di RGS del 3 aprile 2017, n. 17 le intese regionali sono finalizzate alla redistribuzione degli spazi finanziari sul territorio ed "*hanno come obiettivo il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili all'interno del sistema degli enti territoriali per permettere un rilancio degli investimenti sul territorio*".

Ai sensi dell'art. 10 della Legge n. 243/2012, come modificato dalla Legge n. 164/2016 le operazioni di ricorso all'indebitamento ed utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano il rispetto del saldo finale per il complesso degli enti territoriali della regione, incluso lo stesso ente regionale. La versione originaria della disposizione confinava il sistema delle intese regionali alla sola possibilità di contrarre debito, in attuazione dell'art. 119 Cost., come novellato dalla Legge costituzionale n. 1/2012. Il dettato fondamentale stabilisce,

---

<sup>6</sup> I fondi di accantonamento di cui all'art. 1, co. 468-bis della Legge n. 232/2016, destinati ad accogliere quote del risultato di amministrazione accantonato o vincolato, non generano spazi finanziari in quanto sono distinti dagli accantonamenti finanziati dalle entrate di competenza dell'esercizio.

infatti, che gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento ed a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. La Legge n. 164/2016, invece, ha esteso il sistema delle intese regionali anche alla possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione, eliminando contestualmente le comunicazioni annuali che gli enti locali avrebbero effettuato alla regione di appartenenza concernenti il saldo finale che si prevede di conseguire nonché gli investimenti che si intende realizzare mediante il ricorso all'indebitamento ovvero mediante l'utilizzo del risultato di amministrazione degli esercizi precedenti.

I criteri e le modalità attuative delle intese regionali sono stati dettati dal DPCM 21 febbraio 2017, n. 21, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (GU) dell'11 marzo 2017. In forza di tale provvedimento le regioni sono tenute, ciascun anno, ad avviare l'*iter* delle intese attraverso la pubblicazione di un apposito avviso sul proprio sito istituzionale concernente la modalità di presentazione delle domande di cessione e acquisizione degli spazi finanziari nonché delle informazioni utili al rispetto dei vincoli e dei criteri di riparto degli spazi. Per l'anno 2017 il termine per la pubblicazione è stato individuato nel 15 marzo ovvero solo quattro giorni dopo la pubblicazione del DPCM in GU. Le regioni, quindi, sono state costrette ad avviare l'*iter* delle intese basandosi sullo schema di DPCM su cui è stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata nella seduta del 1° dicembre 2016 nonché sul parere del Consiglio di Stato espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'Adunanza del 12 gennaio 2017 e sui successivi pareri della V Commissione della Camera dei deputati e della V Commissione del Senato della Repubblica espressi rispettivamente il 7 e l'8 febbraio 2017. A titolo esemplificativo il Piemonte ha avviato l'*iter* con Deliberazione di Giunta Regionale (DGR) del 6 febbraio 2017, in largo anticipo rispetto alla pubblicazione del DPCM in GU, mentre il Veneto ha adottato la DGR il 7 marzo 2017. Complessivamente, come emerge dalla seguente tabella, l'avvio dell'*iter* è stato disposto spesso con DGR, adottata tempestivamente prima della scadenze del 15 marzo, ad eccezione della Lombardia, talvolta con decreto dirigenziale come nel caso della Basilicata ed in alcuni casi senza atti amministrativi ma semplicemente pubblicando sul portale istituzionale l'avviso pubblico (Abruzzo, Calabria, Lazio e Molise).

Tabella 1  
PROVVEDIMENTI DI AVVIO DELL'ITER DELLE INTESE REGIONALI. 2017

Regione	Avvio dell' <i>iter</i> delle Intese
Abruzzo	avvio iter con comunicazione sul portale istituzionale regionale
Basilicata	Determinazione Dirigenziale n° 432 del 14 marzo 2017
Campania	DGR n. 125 del 7 marzo 2017
Calabria	avvio iter con comunicazione sul portale istituzionale regionale
Emilia Romagna	DGR n. 286 del 13 marzo 2017
Lazio	avvio iter con comunicazione sul portale istituzionale regionale
Liguria	DGR n. 189 del 14 marzo 2017
Lombardia	DGR n. 6350 del 20 marzo 2017
Marche	DGR n. 234 del 13 marzo 2017
Molise	avvio iter con comunicazione sul portale istituzionale regionale
Piemonte	DGR n. 2-4616 del 6 febbraio 2017
Puglia	DGR n. 333 del 14 marzo 2017
Toscana	DGR n. 238 del 14 marzo 2017
Umbria	DGR n. 255 del 13 marzo 2017
Veneto	DGR n. 262 del 7 marzo 2017

Fonte: provvedimenti regionali

A seguito dell'avvio dell'*iter* gli enti territoriali comunicano alla regioni di competenza gli spazi finanziari che intendono cedere ovvero richiedere finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso all'indebitamento. La richiesta di spazi finanziari deve contenere anche le informazioni relative all'avanzo di amministrazione, al netto della quota accantonata del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE), al fondo di cassa ed alla quota dei fondi stanziati in bilancio destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

L'art. 2 del DPCM n. 21/2017, in particolare, disciplina le intese regionali riproponendo la precedente distinzione presente nei patti di solidarietà tra "patti orizzontali" e "patti verticali". Con i primi le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni possono scambiarsi spazi finanziari per uno o più esercizi

finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti ed il ricorso all'indebitamento. Differentemente dal passato, 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 e la quota del primo anno non può superare il 50%. In tal modo viene accentuato il ruolo di coordinamento della finanza locale da parte della regione che deve far coincidere i tempi per la restituzione degli spazi finanziari concessi tra ente tradente ed ente accipiente.

Attraverso il "patto verticale" le regioni 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, al fine di favorire gli investimenti nei settori strategici del proprio territorio.

Dopo aver raccolto le domande di cessione ed acquisizione degli spazi finanziari, le regioni approvano, con DGR, le intese per l'attribuzione degli spazi disponibili secondo il seguente ordine di priorità individuato dall'art. 2, comma 6 del DPCM in esame:

- a) comuni esclusi dai vincoli di finanza pubblica nell'anno 2015 in quanto con popolazione fino a 1.000 abitanti;
- b) comuni istituiti a seguito dei processi di fusione previsti dalla legislazione vigente;
- c) enti territoriali che dispongono di progetti esecutivi completi del cronoprogramma della spesa e che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto alla quota vincolata agli investimenti del risultato di amministrazione;
- d) enti territoriali che dispongono di progetti esecutivi completi del cronoprogramma della spesa e che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto alla quota libera del risultato di amministrazione destinata agli investimenti.

La *mens legis* dell'individuazione dei criteri prioritari di assegnazione degli spazi finanziari risiede nel favorire gli enti che dispongono di progetti esecutivi, di liquidità in tesoreria e di avanzi di amministrazione non utilizzabili ai fini pareggio di bilancio. Emerge, quindi, un *favor* verso gli enti territoriali che dispongono delle risorse finanziarie spendibili in investimenti immediatamente "cantierabili". La priorità accordata agli enti territoriali che hanno una quota del risultato di amministrazione vincolata agli investimenti rispetto a quelli che dispongono di una quota libera, sempre destinata agli investimenti, è spiegabile in quanto mentre nel primo caso la quota è già imputabile a specifiche operazioni di investimento, nel secondo la quota è destinata genericamente a progetti di investimento. Nonostante l'art. 10 della Legge n. 243/2012 metta sullo stesso piano l'utilizzo degli avanzi di amministrazione ed il ricorso all'indebitamento, sembra preferita la cessione di spazi finanziari per consentire l'utilizzo del risultato di amministrazione: come emerge dalla citata circolare di RGS n. 17/2017, relativamente al Patto di solidarietà nazionale verticale, attuativo dell'art. 10 della Legge n. 243<sup>7</sup>, gli spazi richiesti per investimenti finanziati con operazioni di indebitamento possono riguardare solo ed esclusivamente impegni esigibili nell'esercizio 2017 e non anche Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) di spesa. Viceversa gli spazi richiesti per investimenti finanziati con avanzo di amministrazione possono essere riferiti ad impegni esigibili nell'esercizio 2017 nonché al FPV di spesa a copertura degli impegni esigibili nei futuri esercizi. Tale disposizione rivela il disfavore verso il ricorso all'indebitamento in quanto avendo la spesa di investimento natura pluriennale, è difficilmente immaginabile che la stessa sia esigibile solo nell'anno di riferimento.

Nel complesso le intese regionali introducono margini di flessibilità nei vincoli del pareggio di bilancio incentivando l'utilizzo di "spazi finanziari" verso politiche di spesa condivise a livello regionale. Tale sistema di intese su scala regionale consente di introdurre margini di flessibilità nei vincoli imposti agli enti territoriali attraverso un rafforzamento della *governance* delle regioni nel sistema di finanza pubblica locale (Ferretti e Lattarulo, 2015). Si continua con l'esperienza dei patti di solidarietà che hanno consentito di ridurre il fenomeno dell'*overshooting* e di differenziare gli obiettivi di finanza pubblica traslati a livello locale (Sciancalepore, 2015).

Il Legislatore nazionale, con l'art. 1, commi da 506 a 508 della Legge di bilancio 2017 ha disposto delle sanzioni con effetto deterrente per i non corretti funzionamenti delle intese regionali. In particolare alle regioni che non sanciscono l'intesa regionale si applica il divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente ridotti dell'1% nonché il divieto di effettuare assunzioni. Nel 2017 tutte le regioni hanno sancito l'intesa regionale entro il 31 maggio, ad eccezione della Puglia, come da tabella seguente, evitando sia le citate sanzioni sia l'esercizio del potere

<sup>7</sup> Si veda l'art. 1, comma 485 e commi da 490 a 494, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017).

sostitutivo statale in caso di inerzia o ritardo per il raggiungimento dell'intesa stessa di cui all'art. 3 del DPCM n. 21/2017.

Tabella 2  
PROVVEDIMENTI DI CONCLUSIONE DELLE INTESE REGIONALI. 2017

Regione	Conclusione delle Intese
Abruzzo	DGR n. 253 del 16 maggio 2017
Basilicata	DGR n. 463 del 29 maggio 2017
Campania	DGR n. 315 del 31 maggio 2017
Calabria	DGR n. 223 del 29 maggio 2017
Emilia Romagna	DGR n. 740 del 31 maggio 2017
Lazio	DGR n. 266 del 23 maggio 2017
Liguria	DGR n. 408 del 26 maggio 2017
Lombardia	DGR n. 6664 del 29 maggio 2017
Marche	DGR n. 556 del 29 maggio 2019
Molise	DGR n. 198 del 29 maggio 2017
Piemonte	DGR n. 1-5093 del 29 maggio 2017
Puglia	DGR n. 893 del 7 giugno 2017
Toscana	DGR n. 524 del 22 maggio 2017
Umbria	DGR n. 589 del 29 maggio 2017
Veneto	DGR n. 721 del 29 maggio 2017

Fonte: provvedimenti regionali

Inoltre, qualora gli spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà non siano totalmente utilizzati, l'ente territoriale non può beneficiare di spazi finanziari nell'esercizio finanziario successivo. Infine, qualora l'ente territoriale beneficiario di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà non effettui la trasmissione delle informazioni al sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) 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.

L'art. 15-*sexies* del D.L. n. 91/2017 convertito in Legge n. 123/2017 ha consentito l'apertura di una ulteriore finestra temporale entro cui le regioni possono alimentare il *plafond* del patto verticale. In via straordinaria e per il solo anno 2017 quale anno di prima applicazione della disciplina delle intese regionali, le regioni possono rendere disponibili ulteriori spazi finanziari per gli enti locali appartenenti al proprio territorio nell'ambito delle intese regionali entro il 30 settembre al fine di favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili nel comparto regionale e per rilanciare gli investimenti degli enti territoriali nei settori strategici del proprio territorio. L'opportunità è stata colta dalle regioni Lazio, Liguria, Lombardia e Marche che hanno disposto la cessione di spazi finanziari entro i termini di legge come da tabella seguente.

Tabella 3  
PROVVEDIMENTI DI AVVIO E CONCLUSIONE DELLE INTESE REGIONALI NELLA SECONDA FINESTRA TEMPORALE. 2017

Regione	Spazi ceduti	
	n. DGR di avvio dell'iter	n. DGR di conclusione dell'iter
Abruzzo		
Basilicata		
Campania		
Calabria		
Emilia Romagna		
Lazio	-	601 del 26 settembre 2017
Liguria	705 del 4 settembre 2017	782 del 28 settembre 2017
Lombardia	-	7118 del 25 settembre 2017
Marche	1046 del 14 settembre 2017	1112 del 29 settembre 2017
Molise		
Piemonte		
Puglia		
Toscana		
Umbria		
Veneto		

Fonte: provvedimenti regionali

Le tecniche di ricognizione degli spazi richiesti dagli enti locali sono state di due tipi: Liguria e Marche hanno attivato, con DGR, una nuova ricognizione procedendo alla formalizzazione di una seconda Intesa regionale, Lazio e Lombardia hanno utilizzato la ricognizione precedentemente effettuata.

#### 4. I risultati derivanti dal primo anno di applicazione delle intese regionali

L'esperienza del primo anno delle intese regionali si è rivelata complessivamente in chiaroscuro: la prima finestra temporale chiusa a maggio 2017 è stata piuttosto deludente riuscendo a mobilitare spazi finanziari per complessivi 104.191.570,80 euro di cui 78.933.864,60 euro a valere sul patto orizzontale e solo 25.257.706,20 euro su quello verticale. Solo con l'apertura di una nuova finestra temporale *ex art. 15-sexies* del D.L. n. 91/2017 convertito in Legge n. 123/2017 le regioni hanno provveduto a mobilitare sostanziosi spazi finanziari ceduti agli enti locali per l'importo complessivo di 82.670.000,00 euro.

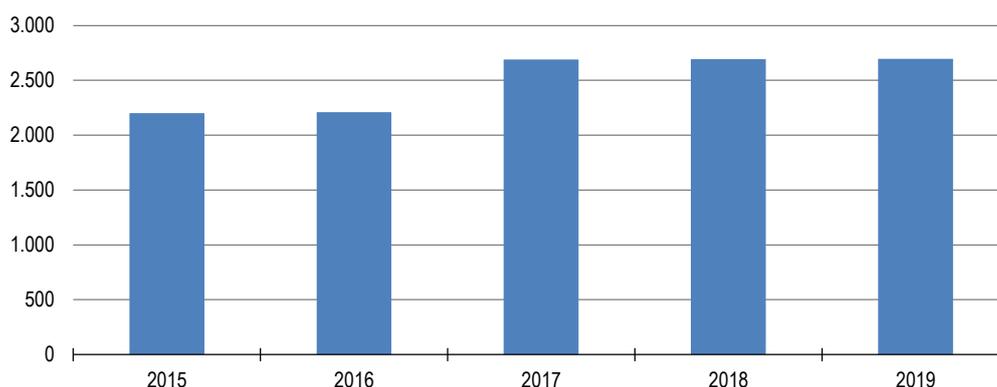
Tabella 4  
SPAZI FINANZIARI SCAMBIATI NELL'AMBITO DELLE INTESE REGIONALI. 2017

Regione	Spazi ceduti			TOTALE
	Ammontare patto verticale - maggio 2017	Ammontare patto verticale - settembre 2017	Ammontare patto orizzontale	
Abruzzo	-	-	-	-
Basilicata	8.401.000	-	-	8.401.000
Campania	-	-	-	-
Calabria	274.840	-	-	274.840
Emilia Romagna	-	-	29.375.000	29.375.000
Lazio	-	37.000.000	4.777.000	41.777.000
Liguria	-	12.670.000	1.780.000	14.450.000
Lombardia	16.581.866	30.000.000	18.504.928	65.086.794
Marche	-	3.000.000	200.000	3.200.000
Molise	-	-	-	-
Piemonte	-	-	3.950.000	3.950.000
Puglia	-	-	-	-
Toscana	-	-	4.396.937	4.396.937
Umbria	-	-	450.000	450.000
Veneto	-	-	15.500.000	15.500.000
<b>TOTALE</b>	<b>25.257.706</b>	<b>82.670.000</b>	<b>78.933.865</b>	<b>186.861.571</b>

Fonte: DGR delle regioni - dati in unità di euro

L'insufficiente funzionamento delle intese regionali è dipeso in gran parte dai risicati spazi finanziari messi a disposizione dalle regioni con il patto verticale piuttosto ambito tra gli enti locali in quanto non vi è l'obbligo di restituzione. Come emerso dall'analisi degli atti regionali, già in sede di avvio dell'*iter* delle intese, numerose regioni hanno dichiarato la propria indisponibilità a cedere spazi finanziari a causa degli asfissianti "tagli" subiti a valere sull'indebitamento netto con le ultime manovre di finanza pubblica. Anche durante la seconda finestra temporale per la cessione di spazi finanziari alcune regioni, come il Piemonte, hanno ribadito l'impossibilità di alimentare il *plafond* del patto verticale a causa del contributo agli obiettivi di finanza pubblica. Come emerge dalla figura di cui sotto, da quando le regioni hanno adottato il pareggio di bilancio in luogo del Patto di Stabilità Interno (PSI), l'anno 2017 è stato quello in cui è stato previsto il maggior concorso delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) agli obiettivi di finanza pubblica, pur al netto della riduzione del livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e dei "tagli" permanenti già scontati nei conti pubblici nazionali (*id est* la riduzione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC).

Figura 1  
CONTRIBUTO DELLE RSO AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA



Fonte: Intesa Stato – Regioni n. 29/CSR del 23 febbraio 2017, n. 21/CSR dell'11 febbraio 2016, n. 37/CSR del 26 febbraio 2015 come modifica dall'Intesa n. 120/CSR del 16 luglio 2015 – dati in milioni di euro

Destano preoccupazioni gli ulteriori contributi alla finanza pubblica richiesti alle regioni a legislazione vigente per gli anni 2018 e 2019, in leggero aumento rispetto all'anno 2017, in quanto potenzialmente in grado di incidere sull'ammontare del *plafond* regionale. La Legge di bilancio 2017, similmente alle precedenti leggi di stabilità 2015 e 2016, infatti, sta trasformando la regola del pareggio di bilancio in una regola di avanzo di bilancio in quanto le regioni, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica imposti dallo Stato in termini di indebitamento netto, sono costrette a conseguire un risultato positivo sul saldo finale (Turturiello, 2016).

Soffermando l'attenzione sulle regioni che durante la prima finestra temporale hanno istituito il patto verticale, generalmente l'ammontare del *plafond* messo a disposizione è stato pari alle richieste non soddisfatte degli enti locali dal patto orizzontale. In particolare in Calabria il *plafond* è pari alle richieste dei comuni che pur rispettando i requisiti regionali di accesso al riparto (popolazione <1.000 abitanti e puntuale pagamento dei canoni relativi al servizio idrico) utilizzeranno gli spazi concessi per investimenti in settori diversi da quelli strategici individuati dalla regione; in Basilicata, invece, non si è proceduto a declinare i settori strategici e gli spazi finanziari messi a disposizione dalla regione equivalgono a quelli richiesti dagli enti locali. Viceversa la Puglia, pur avendo determinato aprioristicamente tra i settori strategici gli interventi finanziati con le risorse dei Fondi strutturali europei o del Fondo sviluppo e coesione, in sede di determinazione degli spazi finanziari da cedere non ha potuto finanziare il *plafond* a causa dei draconiani "tagli" di finanza pubblica.

Il caso della Lombardia, invece, può essere considerato una *best practice* di condivisione a sistema degli spazi finanziari volto ad evitare fenomeni di *overshooting* ed a rilanciare gli investimenti negli angusti limiti di finanza pubblica. La regione, a seguito delle richieste degli enti locali, ha istituito un *plafond* pari a 10 mln/€ da destinare prioritariamente ai comuni:

- esclusi dai vincoli di finanza pubblica nell'anno 2015 in quanto con popolazione fino a 1.000 abitanti e comuni istituiti a seguito dei processi di fusione;
- che devono far fronte a spese di parte capitale per sentenze esecutive passate in giudicato o lodi arbitrali e devono acquistare immobili per fini istituzionali;
- che hanno ottenuto spazi sul patto orizzontale nel 2016 fino alla concorrenza della quota che incide negli equilibri 2017;
- beneficiari di cofinanziamenti regionali dedicati al completamento dei lavori relativi al prolungamento della linea metropolitana M2.

L'individuazione di detti settori strategici, frutto di un'attenta concertazione tra gli attori istituzionali locali, consente da un lato di tutelare gli investimenti nei comuni che potrebbero trovarsi in situazioni di difficoltà ai fini del pareggio di bilancio, dall'altro di rilanciare le spese in conto capitale compartecipate dalla regione. Considerato inoltre che sul patto orizzontale gli spazi finanziari complessivi offerti dai comuni lombardi superavano quelli richiesti, la regione ha fatto propri tali spazi complessivamente pari a circa 6,6 mln/€ per incrementare il *plafond* del patto verticale. In tal modo la regione da un lato si è impegnata a

restituire gli spazi acquisiti sul patto orizzontale negli esercizi successivi e dall'altro ha consentito di dare un ulteriore slancio agli investimenti locali nell'anno 2017.

L'apertura della seconda finestra temporale ha consentito a quelle regioni che non avevano istituito il patto verticale di cedere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio ed a quelle che lo avevano già istituito di alimentare ulteriormente il *plafond*. La "seconda tornata" del patto verticale si è caratterizzata per l'assenza della definizione da parte delle regioni dei settori strategici nel territorio su cui indirizzare gli spazi finanziari ceduti dando luogo all'applicazione dei criteri di riparto individuati dall'art. 2, comma 6 del DPCM n. 21/2017. Particolarmente interessante è il caso del Lazio dove circa il 93% del *plafond* è stato assorbito da Roma Capitale, pur non soddisfacendo completamente la richiesta comunale.

Un inatteso successo ha trovato il patto orizzontale in cui gli enti territoriali presenti nel territorio regionale si sono scambiati spazi finanziari secondo l'ordine di priorità individuato dal citato DPCM n. 21/2017 nonché secondo gli ulteriori criteri definiti dalle regioni. Una volta soddisfatte dette priorità individuate dal regolamento statale e qualora residuino ulteriori spazi da ripartire trovano applicazione i criteri regionali. Questi ultimi generalmente hanno natura amministrativo-finanziaria e danno priorità agli enti territoriali che dispongono di un congruo fondo di cassa commisurato al risultato di amministrazione, agli enti che realizzano gli investimenti finanziati con avanzo vincolato o libero, agli enti che presentano un basso indice di debito pro-capite ovvero agli enti che intendono effettuare investimenti sebbene non siano dotati di un progetto esecutivo. Ulteriori criteri regionali danno priorità agli investimenti dedicati all'edilizia scolastica, alla ricostruzione di immobili coinvolti da fenomeni sismici o di calamità naturali, a interventi di recupero del dissesto idro-geologico. Particolarmente interessante è l'esperienza dell'Emilia Romagna laddove si aggiunge a quanto previsto dalla legislazione vigente un secondo percorso a carattere pattizio, al quale gli enti locali possono liberamente aderire, che prevede la volontaria cessione di una propria quota, in termini di spazi finanziari, fissata almeno al 10%, dell'ammontare relativo alla quota annua di rimborso prestiti 2017 a medio-lungo termine (al netto di eventuali quote per estinzioni anticipate). L'adesione al suddetto Patto comporta una priorità nell'attribuzione degli spazi a favore dei comuni, delle province e della città metropolitana aderenti nonché la previsione di quote premiali a favore degli enti cedenti e/o richiedenti, sostenute con spazi ceduti dalla regione. Il successo dell'iniziativa è facilmente leggibile dai dati: il patto orizzontale è stato alimentato per circa 2,58 mln/€ attraverso l'ordinaria applicazione dell'intesa regionale e 26,795 mln/€ dagli enti che hanno aderito al percorso pattizio dell'intesa. Gli spazi resi disponibili dal patto orizzontale hanno consentito di saturare interamente le richieste degli enti territoriali rendendo necessario disapplicare i criteri regionali di distribuzione che individuavano tra le priorità di assegnazione gli interventi di sviluppo degli investimenti coerenti con la programmazione regionale, gli interventi di ricostruzione a favore dei comuni colpiti dal sisma del 20-29 maggio 2012 nonché una quota accantonata e destinata al supporto di particolari situazioni riferite a specifiche realtà locali quali, ad esempio, i fabbisogni relativi a esigenze gestionali dettate da situazioni emergenziali o di carattere eccezionale.

L'esperienza del patto orizzontale ha rivelato che in alcuni territori regionali gli spazi finanziari offerti generalmente hanno superato quelli richiesti generando un *surplus*. Tuttavia, a testimonianza del gravoso contributo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica inflitto alle regioni, per la prima volta il flusso degli spazi finanziari ha seguito il percorso inverso: in luogo di essere ceduti dall'amministrazione regionale agli enti locali, sono stati questi ultimi a cedere spazi finanziari alla regione di appartenenza. È il caso del Veneto in cui, in sede di patto orizzontale, a fronte di una complessiva offerta di spazi finanziari pari a 15,5 mln/€ ed una domanda di 3,566 mln/€ si è generata una differenza positiva di 11,934 mln/€ attribuita alla regione al fine di assicurare la maggiore efficacia del processo di rilancio degli investimenti ed il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili ceduti. Tali spazi acquisiti dalla regione Veneto saranno restituiti agli enti locali nel 2018 e 2019 rispettivamente per 5,967 mln/€ annui.

L'esame delle realtà operative ha fatto emergere che le richieste di cessione o acquisizione di spazi finanziari sono state formulate, anche su impulso della regione, solo con riferimento all'annualità 2017. È, dunque, venuta a mancare quella auspicata rilevanza pluriennale del meccanismo delle intese regionali, pur prevista dal DPCM n. 21/2017, che avrebbe garantito certezza nell'ammontare degli spazi finanziari destinati ad investimenti le cui procedure di spesa si protraggono per più anni. Probabilmente la mancata pluriennalità nel sistema delle intese regionali è da rintracciarsi nell'incertezza normativa che aleggia sulla finanza e sulla fiscalità territoriale, impedendo agli enti un impegno che riguardi anche gli esercizi futuri.

## 5. Il rilancio delle intese regionali attraverso il potenziamento degli incentivi

L'anno 2017 è stato il primo anno di applicazione delle intese regionali a seguito dell'adozione del DPCM n. 21/2017, attuativo dell'art. 10 della Legge n. 243/2012. Le intese regionali, tuttavia, hanno trovato applicazione anche nell'anno 2016, in diretta applicazione del citato art. 10, consentendo le compensazioni di spazi finanziari all'interno del territorio regionale sempre articolate in due fasi, una ad aprile ed una a settembre, per amplificare le potenzialità di spesa territoriali. L'anno 2015, invece, rappresenta il primo anno di applicazione del pareggio di bilancio da parte delle regioni e le compensazioni erano consentite nell'ambito dei patti di solidarietà regionali. Volendo effettuare un'analisi diacronica degli spazi messi a disposizione dalle regioni agli enti locali nell'ambito dei patti verticali, sin dalla data di adozione del pareggio di bilancio in luogo del PSI, è possibile costruire la seguente tabella.

Tabella 5  
PLAFOND DEL PATTO REGIONALE VERTICALE. 2015, 2016 E 2017

Regione	Spazi ceduti			TOTALE
	Ammontare patto verticale 2015	Ammontare patto verticale 2016	Ammontare patto verticale 2017	
Abruzzo	18.655	3.000	-	21.655
Basilicata	11.041	9.696	8.401	29.138
Campania	65.468	-	-	65.468
Calabria	24.120	-	275	24.395
Emilia Romagna	72.361	-	-	72.361
Lazio	83.203	-	37.000	120.203
Liguria	20.625	11.545	12.670	44.840
Lombardia	113.168	-	46.582	159.750
Marche	19.474	-	3.000	22.474
Molise	6.137	-	-	6.137
Piemonte	55.728	10.000	-	65.728
Puglia	50.777	-	-	50.777
Toscana	44.740	-	-	44.740
Umbria	14.065	-	-	14.065
Veneto	50.246	-	-	50.246
<b>TOTALE</b>	<b>649.808</b>	<b>34.241</b>	<b>107.928</b>	<b>791.977</b>

Fonte: DGR delle regioni; Corte dei Conti, 2017; Corte dei Conti, 2016 - dati in migliaia di euro

Le risorse messe a disposizione nel triennio considerato registrano un brusco calo nel 2016 ed una graduale ripresa nel 2017 probabilmente spiegabile sia dal contributo delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica ma specialmente dall'assenza di incentivo statale nella cessione degli spazi finanziari. Destano particolari preoccupazioni, infatti, la scarsità di spazi finanziari ceduti con il patto verticale probabilmente a causa dell'eliminazione del correlato incentivo ad opera della Legge di stabilità 2016 (Ferretti – Lattarulo, 2016b; Rizzo e Zanardi, 2012). Il combinato disposto della caducazione dell'incentivo e del gravoso contributo alla finanza pubblica ha determinato la creazione di *plafond* regionali insufficienti rispetto alle richieste degli enti locali. Anche l'incentivo per la cessione di spazi finanziari verticali introdotto con l'art. 6-bis del D.L. n. 91/2017, sebbene abbia spinto alcune regioni ad alimentare il patto verticale, parrebbe essere uno stimolo piuttosto debole nel mettere a disposizione degli enti locali *plafond* quantitativamente più significativi. La disposizione consente alle regioni che cedono spazi finanziari di eliminare il vincolo di destinazione sui trasferimenti statali vincolati (cd. *matching grant*) nel limite del doppio degli spazi finanziari resi disponibili, purché non esistano obbligazioni sottostanti già contratte ovvero purché le suddette somme non siano relative ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), per le quali rimane l'obbligo a carico della regione di farvi fronte; tali risorse statali svincolate devono essere destinate dalle regioni alla riduzione del debito e agli investimenti, nel rispetto del pareggio di bilancio. La disposizione mutua l'incentivo più volte adottato dal Legislatore quando era vigente il Patto di Stabilità Interno (PSI) (Aulenta, 2012): a mero titolo esemplificativo l'art. 7-*quater*, comma 3 del D.L. n. 5/2009 autorizzava le sole regioni che avevano ceduto spazi finanziari e che avevano rispettato il PSI nell'anno 2008 allo svincolo di destinazione dei trasferimenti alle stesse spettanti nel limite del doppio delle somme rese disponibili. Le risorse svincolate ai sensi del precedente periodo erano utilizzate, nei limiti fissati dal PSI, solo per spese di investimento e del loro utilizzo era data comunicazione all'amministrazione statale che aveva erogato le somme. L'incentivo è stato prorogato anche per l'anno 2010 e potenziato per gli anni 2011 e 2012 attraverso

uno svincolo di destinazione dei trasferimenti vincolati non più nel limite del doppio ma del triplo delle somme cedute.

La debolezza dell'incentivo risiede nel fatto che i trasferimenti statali alle regioni hanno registrato una costante riduzione specie a seguito dell'adozione del D.L. n. 78/2010 che ne ha ridotto l'ammontare di 4 mld/€ per l'anno 2011 e 4,5 mld/€ a decorrere dall'anno 2012. In assenza di trasferimenti è, quindi, difficile dare applicazione alla disposizione legislativa che consente lo svincolo di destinazione. Viepiù, i trasferimenti statali sono destinati ad essere "fiscalizzati" a decorrere dall'anno 2019 a seguito della completa attuazione del federalismo fiscale *ex art. 7* del d.lgs 6 maggio 2011, n. 68. La possibilità di utilizzare i trasferimenti statali svincolati per l'effettuazione di investimenti appare, inoltre, poco agevole in quanto trattasi generalmente di somme precedentemente confluite nel risultato di amministrazione. Considerato che quest'ultimo, ai fini del pareggio di bilancio, non è computato tra le entrate finali mentre le correlate spese rilevano tra le spese finali, l'utilizzo dei trasferimenti svincolati, attraverso l'applicazione del risultato di amministrazione, rischia di gravare sulle risultanze del pareggio di bilancio degli esercizi successivi.

Probabilmente un incentivo più efficace avrebbe potuto mutuare l'esperienza dell'art. 16, co. 12-*bis* del D.L. n. 95/2012 che incentiva le regioni a cedere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio riconoscendo loro un contributo erariale vincolato alla riduzione del debito in misura pari all'83,33% degli spazi finanziari ceduti. Pertanto per ogni euro di spazio finanziario ceduto agli enti locali la regione riceveva un trasferimento statale 0,8333 euro destinato alla riduzione del debito. Il vincolo di destinazione sul contributo erariale discende dalla necessità di lasciar invariato l'obiettivo complessivo di finanza pubblica del comparto relativo alle autonomie locali: l'abbattimento dello *stock* di debito, infatti, non è computato dal Patto di stabilità e crescita europeo ai fini del calcolo dell'indebitamento netto in quanto trattasi di una mera partita finanziaria. Tale incentivo è stato riproposto anche negli anni successivi, fino all'esercizio 2015, ed è stato destinato al concorso finanziario delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica a condizione che le regioni provvedessero alla riduzione del proprio debito.

L'incentivo per la cessione di spazi finanziari non è stato proposto nell'anno 2016 determinando un duplice ordine di effetti: da un lato le regioni hanno ridotto il *plafond* sul patto verticale dall'altro si sono raggiunti livelli considerevoli di *overshooting*. Circa quest'ultimo aspetto nell'anno 2016 i comuni hanno conseguito un eccesso di risparmio pari a 4,056 mld/€ e le RSO pari a 1,574 mld/€ (Corte dei Conti, 2017). Tuttavia tali dati sono influenzati da alcuni fattori contabili (Ferri, 2017): si pensi al ricorso al FCDE che limita la capacità di spesa ed alla rilevanza, ai fini del pareggio di bilancio, del saldo del FPV inizialmente decisa per il solo 2016 e stabilizzata solo con la Legge di bilancio 2017 (Fazzi e Linsalata, 2016). Occorre tener presente anche la difficoltà degli enti a programmare un completo utilizzo degli spazi finanziari a disposizione anche in conseguenza della prima applicazione nel 2016 della regola del pareggio di bilancio agli enti locali, specie di piccola dimensione, nonché dell'entrata in vigore del nuovo Codice degli Appalti di cui al D.Lgs. n. 50/2016 (Ferretti et al., 2017).

## 6. Conclusioni

---

La prima applicazione delle intese regionali è riuscita a mobilitare una quantità esigua di spazi finanziari specie se paragonata ai precedenti anni. A fronte della "crisi" delle finanze regionali cagionate dall'alternarsi delle manovre di finanza pubblica che ha impedito l'attivazione di sostanziosi patti verticali, i patti orizzontali hanno trovato diffusa applicazione. L'eccedenza di spazi finanziari offerti dagli enti locali potrebbe essere utilizzata per evitare fenomeni di *overshooting* attraverso un'acquisizione regionale come nel caso veneto in cui si è registrata una storica inversione di prospettiva: gli enti locali sono posti in posizione ancillare rispetto alla regione; nel caso lombardo, invece, tali spazi orizzontali "eccedenti" sono acquisiti dalla regione e redistribuiti tra le amministrazioni locali sotto forma di patto verticale.

Il mancato successo delle intese regionali è imputabile anche all'assenza di un valido incentivo alla cessione di spazi regionali a cui ha tentato di porre rimedio il Legislatore *in itinere* nonché all'assenza di un quadro di finanza pubblica locale sufficientemente chiaro e definito che consenta di programmare, con affidabili cronogrammi, le spese di investimento.

Anche la scansione temporale delle intese regionali rischia di rappresentare un elemento di difficoltà in quanto il riparto degli spazi ad inizio anno se da un lato consente di concedere agli enti locali più tempo per programmare l'investimento, dall'altro le amministrazioni prudenzialmente preferiscono non cedere spazi

finanziari in attesa di valutare la dinamica delle entrate e delle spese. A dimostrazione di tanto nell'anno 2017 i patti verticali hanno trovato maggiore applicazione solo nella finestra temporale di settembre quando le regole di finanza pubblica e le dinamiche di gestione erano più chiare. Inoltre l'annuale contributo di finanza pubblica richiesto alle regioni è oggetto di riparto solo nei primi mesi dell'anno rendendo difficoltosa la quantificazione di spazi finanziari per alimentare il *plafond* del patto verticale. Quest'ultimo profilo assume maggior rilievo qualora si pensi che, rispetto all'anno 2017, nell'anno 2018 le scadenze per l'avvio dell'*iter* e la conclusione delle intese regionali sono anticipate di un mese e dall'anno 2019 di due mesi.

Sulla scarsa attrattività delle intese regionali ha finito per incidere anche la concorrenza dei patti nazionali verticali con cui lo Stato ha ceduto spazi finanziari agli enti locali al fine di favorire gli investimenti, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. Tali spazi ammontano a 700 mln/€ annui per il triennio 2017-2019, di cui 300 mln/€ destinati a interventi di edilizia scolastica. Come previsto dall'art. 1, commi da 485 a 494 della Legge n. 232/2016 come attuato dal DM 14 marzo 2017, n. 41337, gli spazi finanziari devono essere destinati ad investimenti finalizzati a fronteggiare gli eccezionali eventi sismici e la ricostruzione, all'adeguamento e al miglioramento sismico degli immobili ovvero alla prevenzione del rischio idrogeologico e alla messa in sicurezza e alla bonifica di siti inquinati ad alto rischio ambientale. Particolare attenzione è destinata ai comuni istituiti a seguito dei processi di fusione ed a quelli con popolazione inferiore a 1.000 abitanti. Ulteriori spazi finanziari sono ceduti dallo Stato agli enti locali colpiti dal sisma verificatosi a far data dal 24 agosto 2016 a valere sui patti nazionali verticali giusta art. 43-*bis* del D.L. n. 50/2017 convertito con modificazioni in Legge n. 96/2017 al fine di favorire gli investimenti connessi alla ricostruzione, al miglioramento della dotazione infrastrutturale nonché al recupero degli immobili e delle strutture destinati a servizi per la popolazione. Gli enti colpiti dal sisma potranno, quindi, beneficiare per gli anni 2017, 2018 e 2019 di spazi finanziari destinati alla ricostruzione in misura pari alle spese sostenute. Le operazioni di indebitamento e quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, qualora non soddisfatte dalle citate intese o dal patto di solidarietà nazionale verticale, possono trovare applicazione attraverso gli spazi resi disponibili dal patto nazionale orizzontale. Quest'ultimo patto, che succede temporalmente le intese regionali in quanto adottato entro il 31 luglio, è riuscito a mobilitare circa 82 mln/€ nell'anno 2017 e circa 1 mln/€ per l'anno 2018.

Complessivamente da più parti si denuncia una diffusa riduzione degli investimenti degli enti territoriali sebbene da un lato gli stessi sono strategici per una robusta crescita economica e dall'altro l'Italia ha ottenuto spazi di flessibilità fiscale dall'UE proprio attraverso la cd. clausola investimenti. Rilanciare il ruolo delle intese regionali per dare un nuovo impulso agli investimenti appare, quindi, non solo fondamentale verso le esigenze dei territori ma anche doveroso per garantire il rispetto della regola fiscale del Patto di Stabilità e Crescita europeo (Ferretti et al., 2017; Virno, 2017). A tal fine l'Osservatorio per il monitoraggio dell'attuazione delle intese regionali di cui all'articolo 2, comma 16, del DPCM n. 21/2017 dovrà individuare le migliori esperienze regionali per favorire il pieno utilizzo degli spazi finanziari. L'utilizzo di puntuali indicatori di monitoraggio degli spazi finanziari utilizzati, raccordati con il sistema di Monitoraggio Opere Pubbliche della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP-MOP), può consentire di determinare l'impatto dell'investimento sostenuto dalle intese regionali ai fini dello sviluppo economico locale.

## 7. Bibliografia

---

- Aulenta M. (2012), *La "linea gotica" nella distribuzione interregionale del Patto di stabilità interno*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1, I.
- Aulenta M. (2016), *The usefulness of the fiscal compact to supersede the domestic stability pact*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2, I.
- Corte dei Conti (2017), *Rapporto 2017 sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, Roma, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).
- Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul Coordinamento della Finanza Pubblica*, Roma, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).
- Fazzi L. - Linsalata F. (2016), *L'equilibrio del fondo pluriennale vincolato*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 marzo 2016.
- Ferraresi M., Lattarulo P., Rizzo L. (2016), *Spese dei comuni: quanto vale il pareggio di bilancio*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Ferretti C., Lattarulo P., Taddei A. (2017), *Avanti piano con gli investimenti dei comuni*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

- Ferretti C., Gori Giuseppe Francesco, Lattarulo Patrizia (2017), *Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti*, in *Federalismo in Toscana*, 1.
- Ferretti C. - Lattarulo P. (2016a), *Comuni più liberi di spendere*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Ferretti C. - Lattarulo P. (2016b), *Dalle intese territoriali 2,8 miliardi ancora da spendere*, in *Il Sole 24 Ore*.
- Ferretti C. - Lattarulo P. (2015), *Dai tagli alle riforme della finanza comunale: il pareggio di bilancio e la riforma fiscale*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, Milano.
- Ferri A. (2017), *Vincoli finanziari e investimenti dei comuni: il fantasma dell'overshooting*, disponibile su [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it).
- Giaretta M. (2016), *Equilibrio di bilancio per le Regioni: stop alla spendibilità degli avanzi di amministrazione vincolati*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 maggio 2016.
- Marelli E, Sciancalepore C, Dal Bianco A, Ferraresi M. (2016), *Dal Fiscal Compact al pareggio di bilancio degli enti territoriali. Criticità e prospettive verso la creazione di un patto euro-compatibile*, in AA. VV., *La Finanza Territoriale. Rapporto 2016*, Milano.
- Rizzo L. – Zanardi A. (2012), *Al pareggio di bilancio dei comuni serve il mercato*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Sciancalepore C. (2015), *I patti di solidarietà tra esigenze di flessibilità e declinazione domestica del patto di stabilità e crescita*, in Uricchio A. - Aulenta M. (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, Milano.
- Turturiello A. (2016), *Le modifiche alla legge di attuazione del pareggio di bilancio in Costituzione (L. 243/2012) e le prospettive della finanza territoriale*, disponibile su; [http://finanze.regione.emilia-romagna.it/notizie/allegati/TurturielloConvegnoRERModifichepareggiobilancioBologna06.05.2016.pdf/at\\_download/file/Turturiello%20Convegno%20RER%20Modifiche%20pareggio%20di%20bilancio%20Bologna-06.05.2016.pdf](http://finanze.regione.emilia-romagna.it/notizie/allegati/TurturielloConvegnoRERModifichepareggiobilancioBologna06.05.2016.pdf/at_download/file/Turturiello%20Convegno%20RER%20Modifiche%20pareggio%20di%20bilancio%20Bologna-06.05.2016.pdf).
- Virno C. (2017), *Come usare male la flessibilità sugli investimenti*, disponibile su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).