



N. 1124

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori STRADIOTTO, AMATI, CASSON, CHITI, DEL VECCHIO, DONAGGIO, GALPERTI, Mauro Maria MARINO, MAZZUCCONI, SERRA, TREU, BARBOLINI e PERTOLDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 2008

Patto di stabilità interno per i comuni  
con popolazione superiore ai 5.000 abitanti

ONOREVOLI SENATORI. – Gli enti locali, come tutti gli enti pubblici ricompresi nel perimetro della pubblica amministrazione, hanno l’obbligo di contribuire al raggiungimento dei parametri di stabilità e crescita definiti dal Trattato di Maastricht.

Per realizzare tale obiettivo, i comuni e gli altri enti territoriali sono in particolare tenuti a sottostare ai parametri del cosiddetto Patto di stabilità interno. A partire dal 1997, sono stati infatti previsti una serie di meccanismi normativi con lo scopo di porre dei vincoli ai bilanci degli enti decentrati, nel contesto dell’obiettivo generale di ridurre il *deficit* e il debito dell’insieme delle strutture che compongono la pubblica amministrazione.

Nel corso di quest’ultimi dieci anni il meccanismo del Patto di stabilità per gli enti locali è stato modificato più volte, con sistemi complicati che di fatto hanno tolto autonomia agli enti e al tempo stesso hanno penalizzato molto gli enti virtuosi e poco quelli «spreconi».

In tante occasioni, i vari esponenti di primo piano di entrambi gli schieramenti politici hanno avuto, nel corso degli anni, modo di affermare che il meccanismo del Patto di stabilità così come è previsto è «stupido»; nei fatti, però, nessuno ha mai provveduto a renderlo «saggio».

Nello specifico, se valutiamo gli obblighi derivanti dalle normative che regolano il bilancio degli enti locali, ci accorgiamo che agli stessi viene richiesto il rispetto di alcuni parametri che sembrano incoerenti con quelli richiesti dall’Unione europea: ad esempio, durante il periodo dal 2002 al 2006 lo Stato ha obbligato i comuni a ridurre le spese senza tener conto delle entrate. Da questi meccanismi si è passati, a partire dal 2006, agli obiettivi di miglioramento dei saldi, ovvero la differenza tra le spese e le entrate.

Ma anche questo meccanismo, entrato in vigore a partire dalla legge finanziaria per l’anno 2007, nel momento in cui i predetti saldi debbono essere rapportati e migliorati agli anni precedenti, di fatto, impedisce agli enti più virtuosi di espletare la propria attività amministrativa e viceversa è poco efficace nei confronti dei comuni «spreconi».

Serve, pertanto, un Patto di stabilità diverso, serve un Patto che penalizzi i comuni «spreconi» e che premi quelli virtuosi. Per fare questo è fondamentale innanzi tutto permettere che i comuni, nella gestione del bilancio, devono sottostare, a differenza di altre istituzioni, a delle normative che di fatto impediscono ai comuni stessi di produrre *deficit*. Se ciò si verifica, significa che quegli enti locali non hanno rispettato le norme di bilancio; quindi, gli stessi hanno adottato provvedimenti illegittimi. La competenza, in questo caso, a sanzionare gli amministratori di quegli enti spetta alla magistratura.

I comuni, quindi, non possono fare *deficit*, ma possono contribuire ad incrementare l’indebitamento della pubblica amministrazione: di conseguenza sarebbe corretto che lo Stato ponesse come obiettivo del Patto di stabilità quello di far diminuire l’indebitamento agli enti che superano determinati parametri di indebitamento.

Il presente disegno di legge interviene, da un lato, per stimolare quei comuni che operano in modo corretto nella gestione del proprio bilancio dando loro la possibilità di operare senza nessun vincolo e di assumere, dove necessita, il relativo personale. D’altro lato, è uno strumento penalizzante per quelle realtà comunali dove l’inefficacia e l’inefficienza primeggiano portando nel disastro più assoluto la gestione contabile del bilancio stesso. Con il meccanismo previsto dal presente disegno di legge, infatti, i comuni

virtuosi, quelli cioè poco indebitati, con una buona autonomia finanziaria e una contenuta spesa per il personale, possono operare senza limitazioni. L'unico vincolo a cui devono sottostare è quello di non peggiorare i propri parametri. Per gli altri enti, invece, viene previsto – fintanto che non rientrano nei parametri – l'obbligo ad alcune limitazioni.

Il meccanismo di Patto di stabilità proposto dal presente disegno di legge ha la carat-

teristica di essere «dinamico», nel senso che ogni ente ha la possibilità di raggiungere il parametro prefissato. Anche gli enti «spreconi», se vogliono, possono diventare virtuosi.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi di bilancio, questo meccanismo «morde» molto di più del sistema attuale e, a differenza dei vincoli attuali, non agisce su tutti gli enti in modo indistinto, ma «morde» solo quelli non efficienti.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.***(Finalità)*

1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e della promozione delle autonomie locali, di cui all'articolo 5 della Costituzione, i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il quadriennio 2009-2013 nel rispetto delle disposizioni della presente legge, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

**Art. 2.***(Parametri di valutazione dei comuni)*

1. Ai fini dell'applicazione ai comuni di cui all'articolo 1 del Patto di stabilità interno per il quadriennio 2009-2013, secondo i principi di flessibilità, proporzionalità e adeguatezza, i comuni stessi sono valutati in base al rispettivo grado di efficienza, secondo i seguenti parametri fondamentali:

- a)* l'autonomia finanziaria, intesa quale rapporto fra entrate proprie ed entrate totali;
- b)* la percentuale della spesa per il personale in rapporto alla spesa corrente;
- c)* la percentuale della spesa per interessi in rapporto alle entrate correnti.

## Art. 3.

*(Classificazione dei comuni)*

1. Ai fini dell'applicazione ai comuni del Patto di stabilità interno, gli stessi vengono classificati in:

- a) comuni virtuosi;
- b) comuni poco virtuosi;
- c) comuni con bilancio squilibrato.

2. Sono considerati virtuosi i comuni che rispettano i seguenti parametri:

a) volume complessivo delle entrate proprie, di cui ai titoli I (entrate tributarie) e III (entrate extratributarie) dell'ultimo bilancio consuntivo approvato, rapportato al volume complessivo delle entrate correnti, parte di competenza, di cui ai titoli I (entrate tributarie), II (entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti) e III (entrate extratributarie) del medesimo bilancio, superiore:

1) al 39 per cento per i comuni con popolazione tra 5.000 e 59.999 abitanti;

2) al 41 per cento per i comuni con popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti;

3) al 36 per cento per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;

b) volume complessivo delle spese per il personale, in servizio a qualunque titolo, rapportato al volume complessivo delle spese di cui al titolo I (spese correnti) dell'ultimo bilancio consuntivo approvato, inferiore:

1) al 38 per cento per i comuni con popolazione tra 5.000 e 59.999 abitanti;

2) al 34 per cento per i comuni con popolazione tra 5.000 e 59.999 abitanti;

3) al 36 per cento per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;

c) importo complessivo degli interessi passivi inferiore al 7 per cento delle entrate correnti di cui ai titoli I (entrate tributarie), II (entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti) e III (entrate extratributarie) del medesimo bilancio.

3. Sono considerati comuni con bilancio squilibrato i comuni aventi:

*a)* volume complessivo delle entrate proprie, di cui ai titoli I (entrate tributarie) e II (entrate extratributarie) dell'ultimo bilancio consuntivo approvato, rapportato al volume complessivo delle entrate correnti, parte di competenza, di cui ai titoli I (entrate tributarie), II (entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti) e III (entrate extratributarie) del medesimo bilancio, inferiore:

1) al 34 per cento per i comuni con popolazione tra 5.000 e 59.999 abitanti;

2) al 37 per cento per i comuni con popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti;

3) al 32 per cento per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;

*b)* volume complessivo delle spese per il personale, in servizio a qualunque titolo, rapportato al volume complessivo delle spese di cui al titolo I (spese correnti) dell'ultimo bilancio consuntivo approvato, superiore:

1) al 45 per cento per i comuni con popolazione tra 5.000 e 59.999 abitanti;

2) al 40 per cento per i comuni con popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti;

3) al 43 per cento per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;

*c)* importo complessivo degli interessi passivi superiore al 10 per cento delle entrate correnti di cui ai titoli I (entrate tributarie), II (entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti) e III (entrate extratributarie) del medesimo bilancio.

4. Sono considerati poco virtuosi i comuni con parametri di bilancio intermedi tra quelli previsti per gli enti virtuosi, ai sensi del comma 2, e quelli previsti per i comuni con bilancio squilibrato, ai sensi del comma 3.

5. In sede di valutazione delle entrate proprie ai sensi dei commi 2, lettera *a*), e 3, lettera *a*), sono comunque escluse dal computo le entrate derivanti dalla riscossione della

tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU). Al medesimo fine, le entrate derivanti da partecipazione all'IRPEF sono iscritte nel titolo II (entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti) del bilancio.

6. Ai fini della classificazione di cui ai commi da 1 a 4, rileva la ricorrenza congiunta di tutti i parametri di bilancio. Il mancato rispetto anche di un solo parametro determina la classificazione dell'ente nella categoria rispettivamente di comune poco virtuoso ovvero di comune con bilancio squilibrato.

7. Nel caso di comuni capoluogo di provincia si applicano comunque, anche in mancanza del requisito dimensionale, i parametri relativi ai comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, se più favorevoli.

#### Art. 4.

##### *(Patto di stabilità interno per il quadriennio 2009-2013)*

1. Per il quadriennio 2009-2013, i comuni classificati come virtuosi non sono soggetti ad alcun vincolo di bilancio. I comuni classificati come poco virtuosi possono assumere personale solo a tempo determinato e non possono stipulare nuovi mutui.

2. Per il quadriennio 2009-2013, gli enti classificati come comuni con bilancio squilibrato sono soggetti al divieto di assumere personale e di sottoscrivere mutui, e sono altresì obbligati a ridurre del 2 per cento, rispetto all'ultimo rendiconto approvato, le spese correnti.

#### Art. 5.

##### *(Certificazione)*

1. Ai fini dell'applicazione del Patto di stabilità interno per gli anni 2009-2013, gli organi di revisione economico-finanziaria di

ciascun comune sono tenuti a certificare la classificazione del comune stesso ai sensi della presente legge.

2. La certificazione di cui al comma 1 è resa nell'ambito della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, trasmessa alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.