



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice BONFRISCO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 FEBBRAIO 2009**

Misure relative al patto di stabilità interno

ONOREVOLI SENATORI. - Le «regole» di Maastricht sul *deficit* e sul debito pur costituendo la costituzione fiscale per i Paesi membri dell'Unione europea, non si sono rivelate sufficienti ad indirizzare le condotte dei diversi Stati verso l'obiettivo di una politica fiscale comune, compatibile con i principi dell'Unione monetaria.

In ambito comunitario, quindi, si è reso necessario intervenire definendo il Patto di stabilità e crescita, approvato ad Amsterdam nel 1997, che ha integrato le originarie «regole» con ulteriori norme inerenti la sorveglianza dei bilanci unitamente ai saldi da conseguire nel medio termine, nonché le sanzioni in caso di mancato rispetto. Norme che, peraltro, hanno in parte modificato le originarie disposizioni passate, in estrema sintesi, dalla individuazione di un limite quantitativo alla indicazione di una condotta per gli Stati membri.

Sebbene le «regole» comunitarie costituiscano vincoli ai processi decisionali delle pubbliche amministrazioni dei Paesi membri, del loro rispetto rispondono solo gli Stati. Sono infatti i Governi nazionali a garantirne il rispetto e subire le sanzioni per i *deficit* eccessivi (prima) ovvero per il nuovo debito pubblico (adesso).

Esse, quindi, hanno in qualche modo raffreddato gli Stati dall'assumere comportamenti tipo *free-riding*, ma non sono riuscite a limitare comportamenti opportunistici all'interno degli Stati: non poche sono le realtà in cui si riscontrano livelli di governo subnazionali che «trasferiscono» a quello nazionale i risultati dei propri comportamenti poco virtuosi nella gestione delle risorse pubbliche. È un dato di fatto che nella maggior parte dei Paesi europei non sono previste sanzioni «credibili» per i governi locali che

contribuiscono al mancato raggiungimento degli obiettivi fissati.

Tutto ciò è avvenuto specialmente in Italia, dove dalla fine degli anni Novanta è in atto una transizione - tutt'altro che conclusa - dell'assetto istituzionale dello Stato, da uno di tipo «centralistico» a uno di tipo «federale». A partire dagli inizi degli anni Novanta, con le leggi sugli enti locali; per poi passare alle cosiddette riforme Bassanini, riguardanti le funzioni amministrative da attribuire alle regioni ed agli enti locali; alla riforma costituzionale del titolo V della parte seconda, che ha determinato una complessa per nulla definita ripartizione delle competenze legislative tra Stato ed enti territoriali; fino alla più recente legge cosiddetta La Loggia, relativa alla previsione delle norme necessarie a rendere operative le «nuove» funzioni delle regioni e degli enti locali, si è assistito ad un progressivo quanto significativo «trasferimento» di competenze, legislative e non, dallo Stato agli altri livelli di Governo.

Sebbene l'auspicato processo federalista non sia ancora definito compiutamente, poiché esserlo solo dopo l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, si evidenzia una accresciuta capacità finanziaria di regioni ed enti locali. Dall'analisi dei dati ISTAT relativi ai conti delle pubbliche amministrazioni nel periodo 1991-2007, infatti, si evidenzia un significativo aumento delle «entrate al netto dei trasferimenti» delle cosiddette amministrazioni locali, passate dal 3,8 all'8,8 in percentuale rispetto al PIL e dal 9 al 19 in percentuale al complesso della pubblica amministrazione, nonché un conseguente incremento del grado di copertura, passato da poco più del 27 per cento a quasi il 60 per cento.

Tuttavia, all'aumento del grado di «auto-sufficienza» degli enti infra-nazionali non è corrisposta un'altrettanto accresciuta responsabilizzazione nell'impiego delle risorse pubbliche da parte degli enti territoriali.

Ciò favorito non solo dalla già citata mancanza di sanzioni credibili per i comportamenti non virtuosi, ma soprattutto da un contesto certamente complesso, fatto di una poco chiara individuazione degli effettivi centri di spesa, del perdurare di un sistema di finanza locale, di natura ancora sostanzialmente «derivata», che rimanda anche a modelli di riequilibrio indotti «dall'alto», basati su criteri quali la spesa storica o i rimborsi cosiddetti a pie' di lista. Modelli che, peraltro, hanno indotto mentalità assistenzialistiche ed aumentato l'irresponsabilità delle classi politiche locali o, addirittura, che hanno finito per incidere, come ha ricordato il relatore del recente disegno di legge in materia di federalismo fiscale nel corso della discussione in Senato, «sullo stesso decadimento dei livelli di moralità, promuovendo l'incentivo alla formazione di sistemi politico-clientelari, promossi dagli attori che detenevano localmente il potere sulla destinazione delle risorse pubbliche».

In una situazione come quella brevemente descritta, il Patto di stabilità interno, strumento introdotto nel nostro ordinamento nel 1999 per coinvolgere i governi sub-nazionali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e per affrontare la questione del suo coordinamento, non pare sia stato un adeguato deterrente al *deficit* e all'indebitamento degli enti locali. Più volte rivisto, il Patto appare uno strumento che necessita un intervento, affinché possa costituire lo strumento per precisare i rapporti tra i diversi livelli di governo e le rispettive responsabilità, anche in previsione dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Il presente disegno di legge intende modificare le attuali modalità di funzionamento del Patto di stabilità interno, estendendo alle pubbliche amministrazioni diverse dallo

Stato regole di tipo europeo, meno complesse e più chiare di quelle attualmente in vigore – la semplicità è un vantaggio non da non sottovalutare – rafforzandone il ruolo.

Evidenziato nella letteratura economica in materia, l'accentuarsi dell'autonomia finanziaria dei governi sub-nazionali, fino al completamento del processo di «federalizzazione» dello Stato, e la conseguente maggiore sensibilità delle fonti di finanziamento infra-nazionali ai cicli economico-elettorali, potrebbe comportare una sostanziale impraticabilità del controllo della spesa, peraltro già oggi complesso. A ciò si aggiunga la crescente rilevanza della tematica del coordinamento della finanza pubblica, la cui applicazione nel nostro Paese ha mostrato diversi limiti. Tali brevi considerazioni testimoniano la necessità di adottare soluzioni più formalizzate, al limite più rigide, abbandonando quelle di carattere cooperativistico o negoziale, affinché possano essere più chiaramente individuati i rapporti tra i diversi livelli di governo e rispettate le specifiche responsabilità di ciascuno.

Inoltre, la scelta di una maggiore formalizzazione va letta anche alla luce di una auspicabile convergenza delle pratiche contabili dei differenti livelli di governo. Come evidenziato da alcuni autori, infatti, tale scelta appare opportuna in un sistema di contabilità pubblica dove, come nel nostro, la elevata disomogeneità e la scarsa trasparenza di alcune poste, impedisce di verificare l'effettiva capacità di gestione delle risorse pubbliche. Basti pensare solo per esempio che molto spesso le spese di investimento costituiscono vuoti riferimenti formali dove si celano spese di natura corrente.

L'assetto istituzionale che si è venuto a creare, pur essendo non più «centralista» e non ancora federalista, è fondato su specifici aspetti normativi, giurisprudenziali, amministrativi e procedurali per i quali si ritiene che i vincoli all'attività degli enti locali non debbano riferirsi direttamente ad entrate e spese ovvero ad aspetti che ne limitano

autonomia, non solo finanziaria, ma debbano agire su saldi.

La presente proposta, quindi, intende intervenire sulla disciplina di bilancio dei governi non nazionali, sulla loro responsabilità, prevedendo una «regola» che, mantenendo in capo allo Stato la responsabilità per le scelte di finanza pubblica concordate a livello europeo, vincoli gli altri livelli di governo a perseguire il pareggio di bilancio di parte corrente al netto delle operazioni finanziarie. Una «regola» assimilabile alla *golden rule*, tipica di diversi Paesi a struttura federale, ma adeguatamente «corretta» per tener conto della peculiare situazione italiana, evitando che il riferimento al solo saldo corrente possa provocare addirittura l'effetto opposto, ovvero l'incentivo all'indebitamento. In effetti, da alcune simulazioni effettuate sui certificati consuntivi dei bilanci degli enti locali, appare che il saldo corrente risulterebbe «positivo» per tutte le fasce dimensionali degli stessi enti.

In tal senso, si è ritenuto opportuno chiarire espressamente le poste positive e negative che compongono il saldo, per così dire, di riferimento, utilizzando a tal fine

una formulazione, per altro già prevista nella vigente normativa in materia finanziaria e contabile degli enti locali e che già oggi costituisce, sebbene solo in via previsionale, un vincolo per la definizione dei bilanci e un obbligo di condotta nella gestione delle risorse.

Il rafforzamento del ruolo di una simile regola di bilancio è affidato, poi, ad un particolare sistema di recupero e di sanzioni certo, ma il meno rigido possibile. All'ente locale che registra uno «sforamento» in un determinato esercizio sono concessi i due esercizi successivi per ricondurre a zero il saldo di riferimento come su indicato e recuperare lo scostamento dall'obiettivo previsto entro il terzo esercizio. Qualora ciò non avvenisse l'ente è sottoposto ai vincoli sulla gestione già previsti dalle odierne norme sul Patto ed a limiti all'indebitamento, fino ad arrivare, per le perduranti condotte non virtuose, all'intervento dello Stato che si sostituisce all'ente nella gestione delle risorse, al fine di svolgere le funzioni in materia previste dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province ed i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati annualmente nel Documento di programmazione economico-finanziaria assicurando che l'ammontare consuntivo delle spese correnti e delle quote di capitale delle rate di ammortamento di mutui e prestiti obbligazionari non sia superiore a quello delle entrate relative ai primi tre titoli di cui all'articolo 165 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. Fermo restando il vincolo di cui al comma 1 e al fine di renderlo coerente con le regole fiscali europee, è definita una procedura di coordinamento tra i diversi livelli di governo della spesa in conto capitale. L'eventuale avanzo di gestione realizzato dagli enti di cui al comma 1 in un esercizio finanziario può essere utilizzato in esercizi successivi per la realizzazione di investimenti.

3. Gli enti che non ottemperano al vincolo di cui al comma 1 provvedono a ripristinare il rispetto del medesimo vincolo nei due esercizi successivi e a recuperare lo scostamento entro il terzo esercizio. Qualora ciò non avvenisse, gli stessi enti sono soggetti al divieto di assumere personale e di ricorrere all'indebitamento. Perdurando lo squilibrio, lo Stato si sostituisce agli enti inadempienti, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

4. Le disposizioni cui al comma 1 costituiscono principi fondamentali della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.



