

PRINCIPI E DISPOSIZIONI PER LA RIFORMA DELLA FINANZA PUBBLICA LOCALE

PARTE I – PRINCIPI GENERALI

Articolo 1. Finalità e ambito di applicazione

1. La presente legge si pone la finalità di dare piena attuazione alla funzione pubblica e sociale degli Enti locali, in quanto garanti della democrazia di prossimità e dei diritti fondamentali delle comunità di riferimento.
2. La presente legge individua principi e disposizioni per una revisione complessiva della finanza pubblica locale, che consenta agli Enti locali di adempiere a quanto stabilito al comma 1 del presente articolo, garantendo il rispetto degli art. 114, 118 e 119 della Costituzione, che sanciscono l'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali e il principio di sussidiarietà.
3. La presente legge si applica a tutti gli Enti locali (Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane, Province).

Articolo 2. Principi generali della finanza pubblica locale

1. Il sistema della finanza pubblica locale, pur nell'ambito di regole e vincoli che garantiscano la sostenibilità complessiva dei conti pubblici nazionali, in relazione a quanto stabilito dall'art. 119 della Costituzione, deve consentire agli Enti locali di poter finanziare integralmente le funzioni pubbliche a loro attribuite, perseguendo la rimozione delle diseguaglianze economiche e sociali, e favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona, la soddisfazione dei bisogni primari delle comunità di riferimento, l'inclusione, la coesione e la solidarietà sociale, la salvaguardia degli ecosistemi, del territorio, dell'ambiente urbano e del patrimonio comune, in osservanza dell'art. 9 della Costituzione, la sostenibilità ecologica delle attività produttive ed economiche territoriali, anche in relazione al riscaldamento globale e ai conseguenti cambiamenti climatici in corso.
2. Le risorse finanziarie, umane, strumentali e immobiliari in proprietà e in possesso degli Enti locali devono prioritariamente essere destinate al perseguimento degli scopi di cui al comma 1 del presente articolo.

Articolo 3. Gestione autonoma, trasparente e partecipativa del bilancio

Gli Enti locali conformano la propria gestione del bilancio ai principi contabili generali, nonché ai seguenti principi:

- a) perseguimento dell'equilibrio di bilancio nell'arco temporale del triennio, tenendo conto della necessità di non pregiudicare gli obiettivi di cui all'art. 2 della presente legge;
- b) autonomia nella definizione dei tributi locali, secondo il principio costituzionale della fiscalità progressiva;
- c) coinvolgimento di tutti i cittadini alla definizione delle priorità di intervento;
- d) garanzia della massima trasparenza, comprensibilità e libero accesso di tutti i documenti del ciclo della programmazione economico-finanziaria.

PARTE SECONDA – ORDINAMENTO FINANZIARIO E CONTABILE

Articolo 4. Il sistema di bilancio

1. Il sistema di bilancio degli Enti locali costituisce lo strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione. Le sue finalità sono quelle di fornire informazioni in merito ai programmi futuri, a quelli in corso di realizzazione e a quelli effettivamente realizzati dall'ente.
2. I documenti di bilancio devono essere predisposti in modo da essere il più possibile accessibili, comprensibili e verificabili da parte di tutti i cittadini interessati a comprendere e a partecipare al processo di decisione politica, sociale, ecologica ed economico-finanziaria.
3. Gli Enti locali, ai fini di quanto previsto dal precedente comma 2, pubblicano tutti i documenti, pareri e relazioni che possano agevolare e supportare la conoscibilità e comprensibilità del sistema di bilancio.

Articolo 5. Documento Unico di Programmazione

1. Il Documento Unico di Programmazione, a partire da un'analisi del contesto esterno e interno, ha lo scopo di individuare gli obiettivi strategici e operativi che l'Ente locale intende perseguire, in relazione ai quali vengono definite le entrate e le spese del bilancio finanziario.
2. L'individuazione degli obiettivi strategici consegue ad un'analisi strategica delle condizioni esterne all'ente e di quelle interne, sia in termini attuali che prospettici, e alla definizione di indirizzi generali di natura strategica.
3. Con riferimento alle condizioni esterne all'ente, l'analisi strategica comprende anche gli esiti delle attività di dialogo, confronto e partecipazione con la cittadinanza.

4. Con riferimento alle condizioni interne all'ente, l'analisi strategica comprende anche gli esiti delle attività di dialogo, confronto e partecipazione con i lavoratori dipendenti dell'Ente locale e del Gap (Gruppo amministrazione pubblica).

5. Il quadro delle condizioni interne contiene, altresì, un'analisi accurata delle risorse immobiliari di cui l'ente dispone, delle sue specificità, criticità e potenzialità rispetto al perseguimento di rilevanti interessi pubblici e collettivi della comunità di riferimento.

6. Gli obiettivi strategici ed operativi devono essere supportati da un'adeguata analisi della loro sostenibilità sociale, ecologica ed economico-finanziaria.

7. Stante la complessità del documento, l'Ente locale predispone documenti di sintesi e strumenti a supporto della lettura e della comprensibilità del DUP da parte di una platea più ampia possibile e organizza almeno un evento all'anno, aperto a tutta la cittadinanza, nel quale illustrare i principali contenuti e invitare la cittadinanza a fornire contributi per migliorare la qualità e l'utilità degli obiettivi rispetto alle priorità della comunità.

8. All'interno del Dup va inserito un Piano annuale di attività di informazione e coinvolgimento della cittadinanza sul bilancio dell'ente locale.

Articolo 6. Istituzione del pareggio di bilancio sociale

1. E' istituito il pareggio di bilancio sociale.

2. Il pareggio di bilancio sociale costituisce l'indicatore della copertura delle necessità prioritarie della comunità di riferimento, del grado di riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone, dell'universalità dell'accesso ai servizi pubblici locali.

3. L'Ente locale all'interno dell'annuale Documento di Programmazione Unica (DUP), deve prevedere un'analisi quali-quantitativa relativa al pareggio di bilancio sociale, con indicati precisamente il grado di raggiungimento dello stesso e le necessità non ancora coperte, evidenziando la previsione di spesa necessaria.

4. I trasferimenti correnti e i contributi agli investimenti da parte dello Stato e delle Regioni devono garantire agli Enti locali il conseguimento del pareggio di bilancio sociale.

Articolo 7. Istituzione del pareggio di bilancio ecologico

1. E' istituito il pareggio di bilancio ecologico.

2. Il pareggio di bilancio ecologico costituisce l'indicatore del grado di equilibrio tra le attività economiche e sociali della comunità di riferimento e la salvaguardia degli ecosistemi naturali, dell'ecosistema urbano e territoriale e delle loro reciproche relazioni.

3. L'Ente locale, all'interno dell'annuale Documento di Programmazione Unica (DUP), deve prevedere un piano di intervento, evidenziando la previsione di spesa necessaria, comprensivo di azioni direttamente promosse dall'ente e di proposte per l'insieme della comunità locale di riferimento, con l'obiettivo di attuare politiche di trasformazione e conversione ecologica in risposta ai cambiamenti climatici in corso.

4. I trasferimenti correnti e i contributi agli investimenti da parte dello Stato e delle Regioni devono garantire agli Enti locali il conseguimento del pareggio di bilancio ecologico.

Articolo 8. Istituzione del pareggio di bilancio di genere

1. E' istituito il pareggio di bilancio di genere.

2. Il pareggio di bilancio di genere costituisce l'indicatore dell'impatto di genere delle politiche adottate dall'Ente locale e il grado di superamento delle discriminazioni di genere nei diversi settori di intervento rispetto alla comunità locale di riferimento.

3. L'Ente locale, all'interno dell'annuale Documento di Programmazione Unica (DUP), deve prevedere un piano di intervento, evidenziando la previsione di spesa necessaria, comprensivo di azioni direttamente promosse dall'ente e di proposte per l'insieme della comunità locale di riferimento, con l'obiettivo di attuare politiche che intervengano, al fine di superarle, sulle differenze di genere relative a quattro aree specifiche che identificano i bisogni di cittadinanza: pari opportunità, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, mercato del lavoro, qualità della vita.

4. I trasferimenti correnti e i contributi agli investimenti da parte dello Stato e delle Regioni devono garantire agli Enti locali il conseguimento del pareggio di bilancio di genere.

Articolo 9. Equilibrio di bilancio finanziario

1. Per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione finanziario è deliberato in pareggio finanziario di competenza.

2. I bilanci degli Enti locali si considerano in pareggio finanziario quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

3. Il pareggio finanziario può essere derogato nelle annualità in cui si verificano eventi e situazioni straordinarie. In tali circostanze, non si applicano le sanzioni previste nei casi di mancato rispetto degli accordi sui saldi.

4. Ai fini del presente articolo, per eventi e situazioni straordinarie si intendono:

a) periodi di grave recessione economica locale;

- b) l'insorgenza di tassi di povertà e disagio sociale elevati, che richiedono l'attivazione di iniziative e azioni straordinarie di sostegno sociale;
- c) l'esigenza di effettuare urgenti investimenti per la trasformazione e conversione ecologica in risposta alla crisi eco-energetica, al riscaldamento globale e ai conseguenti cambiamenti climatici;
- d) l'esigenza di effettuare urgenti investimenti a tutela della salute e sicurezza pubblica (messa in sicurezza idrogeologica del territorio, adeguamenti degli edifici scolastici, abbattimento barriere architettoniche, ecc.);
- e) gravi calamità naturali;
- f) emergenze sanitarie.

5. Lo Stato, attraverso apposito provvedimento normativo, istituisce il Fondo per il finanziamento delle esigenze straordinarie degli Enti locali, il cui ammontare viene definito all'interno delle leggi di bilancio.

6. In caso di deroga dal pareggio finanziario, l'Ente locale deve recuperare lo squilibrio entro dieci esercizi finanziari successivi a quello in cui si è verificato, attraverso l'approvazione di un piano pluriennale, per il quale potrà utilizzare i trasferimenti erariali previsti dal Fondo di cui al comma precedente.

Articolo 10. Bilancio di previsione finanziario

1. Il bilancio di previsione, momento conclusivo della programmazione, deve rappresentare con chiarezza non solo gli effetti contabili delle scelte, ma anche la loro motivazione e coerenza rispetto ai risultati dei percorsi di coinvolgimento e di partecipazione della cittadinanza.

2. Al fine di garantire l'autonomia finanziaria degli Enti locali, vengono emanate le seguenti disposizioni:

- gli Enti locali, ai fini dell'addizionale IRPEF, applicano aliquote proporzionali all'aliquota marginale dei contribuenti;
- gli Enti locali sono obbligati a tenere conto della condizione economico-sociale dei contribuenti e fruitori di servizi in sede di determinazione delle aliquote di imposte e entrate extra tributarie derivanti da proventi di servizi;
- gli Enti locali possono istituire imposte di scopo progressive per finanziare l'indebitamento necessario per nuovi investimenti, approvati sulla base del percorso partecipativo di cui all'art. 11;
- le entrate derivanti da permessi di costruire sono destinate esclusivamente a finanziare le spese di investimento coerenti con i principi e le pratiche di cui agli artt. 2, 5, 7 e 9 della presente legge;
- il ricorso alle compensazioni in luogo del pagamento dei permessi di costruire, ovvero alla monetizzazione degli oneri di urbanizzazione, è previsto solo in via eccezionale e deve essere adeguatamente motivato;

- le entrate extra tributarie derivanti dalla gestione del demanio marittimo sono destinate per il 90% al bilancio dell'Ente delegato alla gestione dello stesso e per il 10% al bilancio dello Stato;
- l'utilizzo di immobili dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni centrali e regionali da parte degli Enti locali, per finalità istituzionali, è sempre a titolo gratuito;
- gli immobili di proprietà degli Enti locali sono esenti da qualsiasi imposta diretta o indiretta di competenza statale o di altri enti pubblici;
- lo Stato e le Regioni garantiscono agli Enti locali una quota minima annua di contributi in conto capitale da investire sul territorio in interventi individuati come prioritari dagli stessi Enti, senza alcun tipo di vincolo di utilizzo;
- una quota annua delle entrate in conto capitale proprie dell'Ente locale, non inferiore al 20%, deve essere destinata a finanziare interventi ed opere pubbliche, che siano state oggetto di percorsi partecipativi con la comunità di riferimento;
- tutti gli investimenti finanziati da incremento del debito pubblico, devono essere oggetto di percorsi di informazione e coinvolgimento della comunità di riferimento;
- gli Enti locali procedono all'assunzione di personale nel rispetto del pareggio finanziario, di cui all'art.9, senza ulteriori vincoli.

3. Con cadenza almeno annuale, l'Ente locale promuove un confronto con dirigenti, funzionari, responsabili di procedimento e altre figure ritenute utili, al fine di procedere ad una revisione ed ottimizzazione della spesa.

Articolo 11. Bilancio e partecipazione

1. La predisposizione del bilancio finanziario deve comprendere un percorso permanente di coinvolgimento di tutta la cittadinanza, attraverso l'attivazione degli strumenti che l'Ente locale ritiene più idonei, affinché l'utilizzo delle risorse sia espressione del perseguimento di bisogni ed esigenze del territorio e della comunità nel suo complesso.

2. Con apposito Regolamento, l'Ente locale stabilisce le modalità con cui i cittadini, organizzati in comitati informali o in associazioni regolarmente costituite, possono richiedere il bilancio partecipativo, o altre forme di partecipazione in tema di scelte riguardanti le entrate e le spese del Comune. Al fine di favorire quanto previsto nel presente comma, il numero di persone necessario all'attivazione della richiesta non può in ogni caso superare lo 0,01% degli elettori.

3. Le attività individuate nel percorso partecipativo devono garantire un'adeguata informazione su tutti i documenti di bilancio, realizzata anche mediante la predisposizione di documenti di sintesi e di documenti a supporto della lettura degli stessi.

4. La documentazione deve essere resa disponibile con congruo anticipo (per il bilancio di previsione, almeno tre mesi prima dell'inizio della discussione in Consiglio) per permettere ai cittadini che lo desiderino, di richiedere l'attivazione del bilancio partecipativo, o altro strumento di partecipazione, di cui al comma 2 del presente articolo.

5. L'Ente locale deve produrre un prospetto contabile con tutte le somme a destinazione vincolata, in modo da far conoscere con esattezza le risorse finanziarie su cui è possibile compiere scelte. Il bilancio partecipativo, qualora venga attivato alle condizioni di cui al comma 2 del presente articolo, dovrà riguardare almeno il 20% di tali risorse.

6. L'Ente locale, su richiesta di un numero di cittadini, in ogni caso non superiore allo 0,01% degli elettori, e con modalità stabilite dal Regolamento di cui al comma 2 del presente articolo, istituisce la Consulta di Audit sul debito locale.

7. Il rispetto delle procedure, di cui ai commi precedenti del presente articolo, è condizione di legittimità per l'approvazione del bilancio.

Articolo 12. Risorse immobiliari, informazione e partecipazione

1. Nella sezione "Amministrazione trasparente" – "Beni immobili", l'Ente locale mette a disposizione di tutti i soggetti interessati una ricognizione puntuale e aggiornata delle risorse immobiliari di proprietà e nella disponibilità dell'ente, in cui siano evidenziate le destinazioni d'uso attuali, eventuali criticità e i beni inutilizzati.

2. L'Ente locale promuove percorsi di coinvolgimento della cittadinanza finalizzati all'utilizzo sociale, ecologico, culturale, ricreativo e sportivo dei beni pubblici.

3. L'Ente Locale deve disciplinare con apposito regolamento forme di collaborazione tra cittadini e Amministrazione per l'autogestione, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani.

4. E' vietato all'Ente locale alienare i propri beni immobili, qualora la spesa per interessi sull'indebitamento non superi i limiti di cui all'art.16.

Articolo 13. Reinternalizzazione dei servizi pubblici locali

1. Lo Stato, attraverso Cassa Depositi e Prestiti, sostiene la reinternalizzazione da parte degli Enti locali, anche associati, della gestione del servizio idrico integrato, così come stabilito dall'esito del referendum del 13 giugno 2011 (DPR n. 116 del 18 luglio 2011).

2. Gli Enti locali, al fine di garantire quanto previsto dagli artt. 6, 7 e 8 della presente legge, predispongono, previa analisi costi-benefici sociali, ecologici ed economico-finanziari, la progressiva reinternalizzazione dei servizi pubblici esternalizzati e/o gestiti attraverso società a partecipazione mista pubblico-privata.

3. E' vietato all'Ente locale alienare le proprie partecipazioni in società o enti a totale o prevalente partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali, qualora la spesa per interessi sull'indebitamento non superi i limiti di cui all'art.16.

Articolo 14. Rendiconto di gestione

1. Il rendiconto deve riportare una puntuale descrizione degli obiettivi raggiunti, a partire dal grado di raggiungimento del pareggio di bilancio sociale, ecologico e di genere, di cui agli artt. 6, 7 e 8 della presente legge, mediante l'utilizzo e la destinazione delle risorse economiche e immobiliari dell'ente.

2. Il rendiconto deve riportare una relazione puntuale in merito all'attuazione del Piano di attività di informazione e coinvolgimento della cittadinanza sul bilancio finanziario.

Articolo 15. Variazioni del bilancio finanziario

1. Ogni variazione di bilancio deve essere adeguatamente e tempestivamente illustrata mediante documenti che agevolino la comprensione delle modifiche apportate, comprese le motivazioni e gli obiettivi perseguiti.

2. Nella sezione "Amministrazione trasparente" deve essere pubblicata ogni variazione apportata al bilancio nel corso dell'anno.

Articolo 16. Sostenibilità del debito e limiti all'indebitamento

1. Gli Enti locali concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico.

2. Poiché l'attività degli enti locali è finalizzata all'interesse generale e non ha scopo di lucro, lo Stato, attraverso Cassa Depositi e Prestiti, garantisce il finanziamento a tassi agevolati degli investimenti degli Enti locali.

3. A partire dall'entrata in vigore della presente legge, per tutti i mutui attivi alla data 31/12/2022, gli Enti locali hanno il diritto di ottenere da Cassa Depositi e Prestiti:

- la ristrutturazione, finalizzata alla riduzione dei tassi applicati;
- l'estinzione anticipata, senza l'applicazione di alcuna penale.

4. La capacità di indebitamento degli Enti locali è rapportata alla specifica situazione debitoria degli stessi, in base all'incidenza della spesa per interessi sulle entrate correnti. Si definisce sovraindebitato l'Ente locale nel cui bilancio tale incidenza superi il 15%.

5. Le risorse recuperate attraverso l'indebitamento devono essere esclusivamente destinate a finanziare spese di investimento per interventi ed opere che siano state oggetto di un percorso di partecipazione della cittadinanza.

6. E' abrogato l'art. 10 della Legge n. 243/2012, relativo all'obbligo di intese regionali per le operazioni di indebitamento degli Enti locali.
7. Il Programma triennale delle Opere Pubbliche e l'Elenco annuale dei lavori, per interventi di importo superiore a € 1.000.000,00, deve prevedere un'adeguata attività di informazione della cittadinanza.
8. Per interventi di importo superiore a € 3.000.000,00, indipendentemente dalla modalità di finanziamento, l'Ente locale deve attivare un percorso di coinvolgimento della cittadinanza.
9. Nel caso di opere pubbliche di importo superiore a € 10.000.000,00, lo Stato, le Regioni e le Province devono attivare un percorso di coinvolgimento dei Comuni e della cittadinanza, sul cui territorio è previsto l'intervento.
10. Il rispetto delle procedure di informazione, coinvolgimento e partecipazione di cui ai commi 7,8 e 9 del presente articolo, è condizione di legittimità degli atti amministrativi di approvazione e gestione degli interventi e delle opere pubbliche interessate.

Articolo 17. Disposizioni finali

1. Entro 120 gg. dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo deve procedere alla conseguente modifica del TUEL (Testo Unico Enti Locali, D. Lgs. n. 267/00 e successive modifiche), con l'indicazione di un termine non superiore a 90 gg per l'approvazione dei necessari e successivi decreti attuativi.
2. Sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge.