

Dopo anni di sacrifici la legge di Stabilità contiene molte novità positive per gli enti

# La Manovra 2016 è una svolta

## Superato il Patto, via la Tasi, fondi a unioni e fusioni

DI ANTONIO MISIANI\*

**D**opo anni di pesanti sacrifici, il 2016 per gli enti locali potrebbe essere l'anno della svolta. La legge di Stabilità, approvata a fine dicembre dal parlamento, ne contiene le premesse sotto diversi punti di vista.

La prima buona notizia è la fine del patto interno di stabilità, sostituito dopo un quindicennio di (onorata?) operatività dal più razionale criterio dell'equilibrio di bilancio in termini di competenza rafforzata. Non inizia l'era del Bengodi, intendiamoci. Rimangono in vigore una serie di sotto-vincoli utili solo a complicare la vita degli amministratori locali e si reintroduce un rigido limite del 25% per il turnover, con l'eccezione delle unioni e fusioni di comuni e dei municipi con meno di mille abitanti. Il superamento del patto - che andrà definitivamente sancito con la revisione della legge 243 del 2012 - segna però una svolta reale che riavvierà il ciclo degli investimenti dei comuni (che si erano quasi dimezzati tra il 2008 e il 2014), sbloccando da subito pagamenti in conto capitale per oltre 2 miliardi di euro. Solo per il 2016 il vincolo del pareggio di bilancio viene inoltre allentato di 480 milioni di

euro finalizzati a interventi di edilizia scolastica.

Il meccanismo di flessibilità regionale definito con la legge di stabilità completerà il nuovo quadro dei vincoli di finanza pubblica per comuni ed enti di area vasta. Saggiamente, il Parlamento è intervenuto attribuendo priorità nell'attribuzione degli spazi di flessibilità ai comuni con meno di mille abitanti, che erano esclusi dal vecchio patto di stabilità ma saranno ricompresi nelle nuove regole di bilancio.

Il secondo, grande fronte di novità investe la fiscalità comunale. Come è noto, la legge di Stabilità cancella la Tasi sulle abitazioni principali, mantenendo invece l'imposizione sugli immobili classificati come ville, castelli e abitazioni di pregio. A questa misura si aggiungono tutta una serie di sgravi, da quelli sull'Imu sui terreni agricoli e i macchinari imbullonati allo sconto Imu e Tasi sulle abitazioni affittate a canone concordato passando dalle esenzioni per gli immobili in comodato d'uso ai parenti di primo grado e gli immobili in cooperative edilizie destinate a studenti universitari, nonché il blocco di tutte le aliquote comunali (con l'eccezione dei rifiuti) per il 2016. Tutti questi interventi priveranno i comuni di entrate per circa

4,2 miliardi di euro. Questi soldi torneranno sotto forma di trasferimenti statali, evitando buchi nelle entrate comunali. Opportunamente è stata introdotta, nel dibattito parlamentare, una sorta di compensazione per i comuni che avevano la Tasi a zero. Rimane aperto per il futuro il nodo di come restituire almeno parzialmente l'autonomia tributaria perduta nel quadro di una più complessiva risistemazione della fiscalità comunale.

Cambia, tra le entrate comunali, il regime degli oneri di urbanizzazione. Per il biennio 2016-2017 saranno interamente utilizzabili per le spese di manutenzione ordinaria di verde, strade e patrimonio comunale nonché per le spese di progettazione di opere pubbliche.

Terzo punto. Le province e le città metropolitane. Il testo iniziale della legge di stabilità era manifestamente inadeguato rispetto al rischio di un default generalizzato. Il testo uscito dalla commissione bilancio della Camera ha cambiato in meglio le cose, recuperando spazi finanziari per oltre 600 milioni di euro. La legge di stabilità nel suo testo finale restituisce a province e città metropolitane risorse per 495 milioni nel 2016, 470 milioni nel 2017-2020 e 400 milioni dal 2021

e prevede una serie di misure salva-bilanci, dal preventivo annuale alla ulteriore rinegoziazione dei mutui fino all'applicazione dell'avanzo libero, destinato e (previa intesa con le regioni) vincolato. Vengono stanziati 39,6 milioni per le province in difficoltà finanziarie. Si passano alle regioni i servizi destinati agli alunni disabili fisici o sensoriali (con uno stanziamento di 70 milioni nel 2016) e all'Anas la manutenzione delle strade ex statali (con un fondo di 100 milioni nel bilancio Anas). Mille dipendenti provinciali passano al ministero della giustizia e 21,4 milioni sono destinati al pagamento del personale soprannumerario. Gran parte di queste misure hanno carattere transitorio, in attesa dell'esito del referendum confermativo della riforma costituzionale, ma serviranno ad evitare il dissesto di quasi tutti gli enti (che avrebbe condannato al fallimento la riforma Delrio). Per il 2017 bisognerà rimettere mano al tutto, restituendo certezza e stabilità al finanziamento delle città metropolitane e dei futuri enti di area vasta.

Dulcis in fundo (si fa per dire), gli incentivi per le unioni e fusioni di comuni. La legge di stabilità li ha stabilizzati, raddoppiando quelli per le fusioni. Unioni e fusioni sa-

ranno inoltre escluse dal blocco quasi totale del turnover. Queste misure favoriranno i progetti di aggregazione in itinere nel Paese. Andranno però affiancate da un ridisegno del processo di gestione associata delle funzioni comunali. Nel 2010 sull'onda dell'emergenza finanziaria si scelse un percorso a tappe forzate, calato dall'alto. Rinvio dopo rinvio (compreso quello previsto dall'ultimo decreto mille proroghe), siamo di fronte ad bilancio assolutamente deludente. Bisogna cambiare verso. Una strada alternativa può essere l'attribuzione della regia dell'aggregazione alle città metropolitane e ai nuovi enti di area vasta. In pratica, ai sindaci stessi. Anci ha presentato in questo senso una proposta molto interessante: va rafforzata prevedendo una tempistica stringente ed efficaci interventi sostitutivi in caso di inerzia. Il punto d'arrivo non è cancellare con un tratto di penna gli ottomila municipi italiani, ma accelerare la messa in comune delle funzioni, con l'obiettivo di sfruttare al massimo le economie di scala esistenti e offrire ai cittadini servizi migliori a costi più bassi.

\* componente commissione bilancio camera dei deputati, Ufficio di presidenza Legautonomie

## Le prefetture diventano Uffici territoriali. Ma chi governerà in periferia?

I decreti delegati di attuazione della legge Madia sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ma per ora non tratteranno certamente uno dei problemi cruciali della riforma che è quello del riordino dell'amministrazione centrale e periferica dello stato che rappresenta il settore della p.a. più difficile da riformare. I tentativi finora effettuati già negli anni 50 con le operazioni di decentramento amministrativo e poi, dopo l'avvento delle regioni, con frammentari provvedimenti successivi fino alla legge 300 del 1999 e alla più recente normativa sulla spending review, si sono infranti contro insormontabili ostacoli di natura politica e burocratica tuttora esistenti e resistenti. Ne è derivata una p.a. sostanzialmente accentrata che opera attraverso una serie numerosa e consolidata di ministeri, che si sviluppa in periferia attraverso propaggini ministeriali confuse e non collegate tra loro, che confligge con le regioni, che riduce progressivamente gli spazi vitali delle autonomie locali. La delega al governo in questa materia prova ora a superare tali ostacoli dettando criteri per ridurre uffici e personale, per assicurare la gestione unitaria dei servizi strumentali, per rafforzare gli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese, per accorpare e sopprimere uffici e

organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni. In tale quadro assume particolare rilievo la prevista profonda trasformazione delle prefetture e della funzione dei prefetti. Per quanto riguarda le prefetture è prevista la riduzione del numero, la revisione delle competenze e la razionalizzazione della rete organizzativa delle medesime nel territorio sulla base di nuovi parametri di riferimento. Questi ultimi sono: estensione territoriale, popolazione residente, eventuale presenza della città metropolitana, caratteristiche del territorio, insediamenti produttivi, dinamiche socio-economiche, fenomeni di criminalità e di immigrazione. In ordine alle competenze, le nuove prefetture, già in passato trasformate in Uffici territoriali di governo (denominazione in seguito abrogata anche perché da tutti ignorata), assumeranno la denominazione di Ufficio territoriale dello stato cui confluiranno tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello stato esistenti nel territorio e organizzati in una sede unica. Il passaggio è importante tenuto conto dei nuovi poteri che verranno attribuiti ai prefetti. Ad essi spetteranno infatti le funzioni di direzione e di coordinamento dei dirigenti di tutti gli uffici periferici, anche con poteri so-

stitutivi, oltre che la rappresentanza dell'amministrazione statale, le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica nel territorio ed altre funzioni di amministrazione attiva e di controllo da riordinare. Al riguardo, si possono osservare tre aspetti rilevanti. Il primo è che l'individuazione dei parametri di riferimento per la realizzazione della nuova rete delle prefetture nel territorio può assumere un rilievo certamente significativo, pur con i necessari adattamenti, per l'assetto definitivo delle nuove province, o meglio dei nuovi «enti di area vasta» la cui individuazione sta impegnando le regioni nel processo in atto di attuazione della legge Del Rio lontano dalla meta. Un secondo aspetto è rappresentato dai nuovi e rilevanti poteri di direzione e coordinamento attribuiti ai prefetti che conservano la loro dipendenza funzionale, ma che intervengono in maniera decisiva nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato limitandone l'autonomia. Il problema è già sorto con riferimento alle Soprintendenze ai beni culturali, ma non sono gli unici uffici periferici a preoccuparsi. Il terzo aspetto riguarda la novità della proiezione esterna delle prefetture che si coglie nella definizione dell'Ufficio territoriale dello Stato come «punto di contatto unico tra amministrazione

periferica dello stato e cittadini» e nell'attribuzione al prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini. Ora, pur prevedendo la delega di armonizzare la nuova configurazione delle prefetture con la normativa contenuta nella legge Delrio 56/2014 sull'istituzione delle città metropolitane e sul riordino delle province, sorge il problema di definire in concreto e in modo coerente i poteri delle autonomie locali, l'ambito territoriale di riferimento, che dovrebbe essere il medesimo, e i rapporti con gli Uffici territoriali dello stato. Entrambi gli attori istituzionali sono infatti tenuti ad assicurare i servizi pubblici ai cittadini in relazione alle rispettive competenze e responsabilità, ma in una visione integrata della p.a. cui il cittadino si rivolge. È possibile tutto questo, oppure ancora una volta si determineranno posizioni conflittuali nel territorio in assetti improvvisati e confusi caratterizzati dal campanilismo, dall'autoreferenzialità e dall'inefficienza con buona pace della riforma?

Mario Collevicchio  
esperto Legautonomie

Pagina a cura  
DELLA LEGA DELLE  
AUTONOMIE LOCALI