

LEGGE DI STABILITÀ 2016/ Pareggio di bilancio light ma per tutti

# Mini-enti, manovra beffa

## Vincoli per i comuni sotto i 1.000 abitanti

DI MATTEO BARBERO

**D**al prossimo anno, anche i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti saranno pienamente soggetti ai vincoli di finanza pubblica. Lo prevede il ddl di Stabilità 2016, nel quadro del passaggio dal Patto al nuovo meccanismo del pareggio di bilancio.

Finora, i mini-enti sono sempre stati tenuti fuori dalla partita, sia per non appesantirli di adempimenti troppo gravosi, sia in considerazione del loro modesto peso finanziario sul bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Una prima, parziale versione di tendenza si è avuta col dl 138/2011, che aveva esteso il Patto anche agli enti appartenenti alla fascia compresa fra 1.000 e 5.000 abitanti (e tentato di applicarlo anche a quelli minori, attraverso l'obbligo, poi cancellato, di costituire le cd unioni speciali). Anche così, si è trattato di una mezza rivoluzione, che ha complicato fortemente la vita delle piccole amministrazioni, alle prese generalmente con bilanci più rigidi e con una

minore capacità di programmazione rispetto a quelle medie e grandi.

Non a caso, quindi, la richiesta di ripristinare l'esenzione piena fino alla fatidica soglia dei 5.000 residenti è stata, in questi anni, la più gettonata dopo quella di una cancellazione tout court del Patto.

Ora che quest'ultima sembra finalmente a portata di mano, con l'imminente debutto della versione light del pareggio di bilancio (in quanto limitato al solo equilibrio di competenza fra entrate e spese finali; si veda *ItaliaOggi* del 17/10/2015), ecco la doccia fredda: il nuovo obbligo avrà un'applicazione generalizzata, senza limitazioni demografiche.

Lo si evince dal richiamo che la norma sul pareggio opera all'art. 9, comma 1, della legge 243/2012 (ossia la legge rinforzata approvata dal Governo Monti in attuazione dell'art. 81 Cost.), che a sua volta menziona espressamente, oltre a regioni, province e città metropolitane, anche tutti i comuni.

Dal 1° gennaio, quindi, anche i mini-enti dovranno entrare nel sistema e rispettare

tutti i numerosi adempimenti che esso prevede, dal prospetto che deve essere allegato al bilancio di previsione, all'accredito alla piattaforma del Mef, fino al monitoraggio e alla certificazione finale. E ovviamente saranno soggetti alle sanzioni (tagli, tetto alle spese correnti, blocco dell'indebitamento e delle assunzioni, decurtazioni delle indennità degli amministratori) previste in caso di sfioramento dell'obiettivo.

Non si tratta di uno scherzo, se si pensa che le amministrazioni interessate sono circa 2 mila e che finora non hanno mai applicato il Patto e quindi non sono del tutto preparate al cambiamento, anche perché spesso hanno non più di un dipendente costretto a svolgere da solo tutte le incombenze d'ufficio. Eppure, nessuno, a livello politico, sembra essersi posto il problema, né a livello centrale, né nelle varie associazioni degli enti locali.

Invero, il problema nasce proprio dalla 243, che di per sé non potrebbe essere rivista da una legge ordinaria. Eppure, il ddl stabilità di fatto ne modifica il tenore, ma finora si è dimenticato

di tutelare i piccoli comuni. Rimangono esenti, invece, le unioni di comuni e, in generale, gli enti locali diversi da quelli menzionati dal richiamato art. 9.

Merita segnalare, infine, la necessità di chiarire un altro aspetto fondamentale. Finora, la dicotomia fra enti soggetti e enti non soggetti al Patto è stata utilizzata anche per differenziare il regime di limiti alla spesa di personale e al turnover, nel primo caso disciplinato dal comma 557 e nel secondo dal comma 562 della legge 296/2006. Ora, tale distinzione pare superata, per cui si tratta di capire quale sia il regime effettivamente applicabile: un altro elemento di incertezza in vista della programmazione 2016-2018, che dovrà trovare la sua sintesi nel Dup.

I piccoli comuni possono invece festeggiare per l'estensione della deroga all'obbligo di acquisti centralizzati per importi inferiori a 40 mila euro. La possibilità di effettuare acquisti in autonomia, oggi riconosciuta solo ai comuni con più di 10 mila abitanti, viene estesa a tutti i municipi indipendentemente dalla classe demografica.

TAGLI

## Manager, misure incoerenti

DI LUIGI OLIVERI

Sulla dirigenza pubblica il disegno di legge di Stabilità contiene una serie di incoerenze. Il ddl aumenta a dismisura le responsabilità dei dirigenti, connesse, ad esempio, al rispetto dei tempi di pagamento o al nuovo obbligo di pubblicare la programmazione biennale di servizi e forniture di importo superiore al milione di euro. In particolare, il regime di responsabilità contempla regolarmente la rilevanza dell'eventuale mancato rispetto degli obiettivi fissati, ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato. Tuttavia, proprio sulla retribuzione di risultato si concentra l'idea della legge di stabilità di finanziare l'esiguo stanziamento (200 milioni) previsto per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego: in sostanza, si tratta di ridurre in modo rilevante i fondi destinati alla retribuzione di risultato dei dirigenti pubblici, con un taglio del 10%. Le incoerenze non si fermano certo qui. Un intervento di simile natura sulla retribuzione di risultato dei dirigenti finisce per scontrarsi frontalmente sia con la riforma-Brunetta, il dlgs 150/2009, rendendo sostanzialmente inutili i complessi sistemi di valutazione della performance della dirigenza; sia anche con le indicazioni della legge-Madia, la 124/2015 di delega per la riforma della p.a., che proprio sulla valutazione della dirigenza pubblica e sul «merito», punta per potenziare e rendere ancora più evidenti gli effetti della riforma Brunetta. Ancora, l'idea di intervenire sul trattamento economico dei dirigenti ormai è presente da anni e già nei testi preparatori del dl 66/2014 erano emerse proposte per la determinazione di «tetti» variabili a seconda delle fasce dirigenziali. Tuttavia, immaginare di incidere drasticamente sui fondi di risultato dei dirigenti, apre il rischio di attivare un altro contenzioso, probabilmente perdente, con la Corte costituzionale. La Consulta, infatti, pochi anni fa ebbe modo di stroncare un intervento simile: il contributo «di solidarietà» richiesto ai trattamenti economici dirigenziali complessivi anche della retribuzione di risultato, superiori ai 90 mila euro.

## Dirigenti a contratto salvi dalla cura dimagrante

Incarichi dirigenziali a contratto salvi dalla cura dimagrante imposta alle dotazioni organiche dei dirigenti pubblici. Il disegno di legge di Stabilità per il 2016 puntualmente lascia fuori i dirigenti incaricati direttamente dalla politica, quelli previsti dall'articolo 19, comma 6, del dlgs 165/2001.

**Dirigenti a contratto.** Nonostante la legge intenda contenere il numero e il costo dei dirigenti in servizio, non si rinuncia allo strumento principale col quale la politica coopta, senza concorsi, dirigenti dall'esterno delle dotazioni organiche, esponendosi per altro a rilievi e rischi gestionali come quelli manifestatisi per le Agenzie fiscali, che hanno attinto a piene mani a questo tipo di incarichi. Sta di fatto che il ddl di stabilità prevede che «la riduzione della dotazione organica degli uffici dirigenziali non generali non ha effetto sul numero degli incarichi conferibili ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001», allo scopo «di garantire la continuità dell'azione amministrativa», nella inusitata visione secondo la quale la continuità dell'azione amministrativa dipenda da incarichi a tempo determinato.

**Riduzione delle dotazioni.** La previsione appare piuttosto incoerente, se si pensa che il ddl impone la riduzione delle dotazioni organiche dirigenziali nella misura del 50%, tenendo conto «del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio, del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco o aspettativa per altro incarico presso una diversa ammi-

nistrazione». Il legislatore è, dunque, consapevole che molti dirigenti stanno nel limbo senza incarichi o con incarichi privi di rilevanza gestionale, eppure continua ad ammettere il ricorso a soggetti esterni, che impediscono una più corretta collocazione operativa di questi dirigenti. Non subiranno riduzioni le dotazioni dirigenziali delle figure non contrattualizzate di cui all'articolo 3 del dlgs 165/2001 (prefetti, diplomatici, docenti universitari, magistrati, avvocati dello stato); niente taglio anche per i dirigenti delle città metropolitane e delle province adibiti all'esercizio di funzioni fondamentali, degli uffici giudiziari, dell'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario. È escluso altresì il personale delle agenzie fiscali.

**Dirigenti delle province e città metropolitane.** Il ddl fa salvi i posti destinati alla ricollocazione del personale dirigenziale delle città metropolitane e delle province calcolati in misura corrispondente alle cessazioni di personale dirigenziale intervenute nell'anno 2014, nonché, ove necessario, quelli destinati alle assunzioni delle 150 «eccellenze». L'intento è, dunque, permettere la ricollocazione dei dirigenti delle «aree vaste» in sovrannumero, anche se sin qui non risulta sia stata fatta alcuna ricognizione dei posti ai quali sarebbero da destinare.

**Ricognizioni.** Le amministrazioni dello stato dovranno effettuare una ricognizione delle dotazioni organiche, dalle quali laddove emergessero disomogeneità dei rapporti tra personale dirigente e personale dell'area delle qualifiche deriverrebbero provvedi-

menti di riorganizzazione interna, per riequilibrare dette percentuali. Anche regioni ed enti locali dovranno effettuare la ricognizione. In particolare, si intendono superare le rigidità al conferimento degli incarichi dirigenziali nelle avvocature e nei corpi di polizia municipali imposte da discutibili sentenze del Consiglio di stato, consentendo di conferire gli incarichi dirigenziali «senza alcun vincolo di esclusività anche al dirigente dell'avvocatura civica e della polizia municipale». La flessibilizzazione degli incarichi giustifica, secondo il ddl, anche la sottrazione degli enti locali di piccole dimensioni, tali da non consentire la rotazione dei dirigenti come misura anticorruzione prevista dall'articolo 1, comma 5, della legge 190/2012.

**Ulteriori tagli.** Dal 2016 per le amministrazioni statali saranno ridotte del 20% una serie di risorse aggiuntive destinate al salario accessorio, per confluire nei fondi della retribuzione di posizione e di risultato. Sempre con la stessa decorrenza, tutte le amministrazioni, anche regioni ed enti locali, dovranno ridurre del 10% rispetto alla consistenza dei fondi 2014 le risorse destinate annualmente ai fondi per il finanziamento della retribuzione di risultato dei dirigenti. I risparmi conseguiti costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato e concorrono, per gli enti diversi dalle amministrazioni statali, al miglioramento dei saldi di bilancio. Pertanto, non potranno essere più utilizzati per gli incentivi.

Luigi Oliveri