

MANOVRA 2012-2014 conversione in legge del DL 138/2011 “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo”.**RIDUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: MINISTERI ED ENTI LOCALI – COSTI DEGLI APPARATI ISTITUZIONALI**

La legge di conversione del Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138, adottato dal Governo il 13 agosto scorso a seguito dell'acuirsi della crisi economico-finanziaria, reca **ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo**, che integrano ed in parte modificano quanto previsto dalla Manovra di consolidamento dello scorso luglio (Legge 15 luglio 2011, n.111 *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, di conversione del Decreto Legge 6 luglio 2011, n.98).

Nel corso dell'esame al Senato il provvedimento, a seguito della presentazione di un maxi-emendamento del Governo, sul quale è stata posta la questione di fiducia, è stato significativamente modificato, anche al fine di consolidarne gli effetti in termini finanziari. Il provvedimento reca misure di razionalizzazione e contenimento della spesa finalizzate all'obiettivo, concordato in sede europea, di conseguire, già nell'anno 2013, il pareggio di bilancio.

Si analizzano e commentano di seguito le misure previste per le tematiche di competenza del Dipartimento :

- RIDUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: MINISTERI
- RIDUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: ENTI LOCALI
- COSTI DEGLI APPARATI ISTITUZIONALI

RIDUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: MINISTERI

I risparmi di spesa sono riconducibili principalmente alle riduzioni delle dotazioni finanziarie dei Ministeri e alla revisione del Patto di Stabilità interno per gli enti territoriali.

Nel dettaglio:

Articolo 1 - Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica comma 1: Ministeri

Si prevedono riduzioni di **6 miliardi** di euro per l'anno **2012** e di **2,5 miliardi** di euro per l'anno **2013** delle **dotazioni finanziarie dei Ministeri**.

La previsione è accompagnata dal riconoscimento, in deroga alle norme di contabilità, di una ampia flessibilità nella possibilità di variare le relative dotazioni di bilancio, nel senso che i Ministeri al loro interno potranno rimodulare le dotazioni finanziarie di ogni stato di previsione senza superare i tetti complessivi.

E' prevista la presentazione al Parlamento, entro il 30 novembre 2011, di un **programma per la riorganizzazione della spesa pubblica**, diretto a implementare le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, cui dovrebbe seguire l'avvio, a partire dal 2012, di un ciclo di **revisione della spesa** (spending review) mirata alla definizione dei **costi standard** dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

La nuova procedura non elimina i tagli lineari, che per ogni Ministero, potranno arrivare all' 1 % dello stanziamento 2010 per le missioni e all' 1,5 % dello stanziamento 2010 per gli interventi.

COMMENTO

*A livello politico, il principio del **superamento della spesa storica** in vista del raggiungimento di un livello di spesa standard, calibrato su fabbisogni standard di ogni singola amministrazione, è condivisibile, e si tratta in sostanza dell' estensione alle amministrazioni centrali dello Stato degli stessi principi previsti nei decreti attuativi del federalismo fiscale (legge 42/2009), finalizzati al contenimento della spesa pubblica attraverso un percorso di efficientamento delle amministrazioni e di responsabilizzazione gestionale e finanziaria degli amministratori. E' criticabile il fatto che però ciò non comporti il superamento della modalità dei tagli lineari che, agendo indistintamente in misura fissa, di fatto penalizzano le amministrazioni più efficienti. Inoltre i **tagli di spesa** si aggiungono a quelli, già molto consistenti (**9,5 mld totali** così ripartiti: 1 mld nel 2012; 3,5 mld nel 2013; 5 mld nel 2014), previsti dalla manovra di luglio. Inoltre, mentre la manovra di luglio ha previsto nell' allegato C la suddivisione dei tagli tra i diversi ministeri, per conoscere l' importo del taglio per ciascun ministero previsto da quest' ultimo intervento, occorre attendere il dpcm previsto entro il 25 settembre.*

RIDUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA: ENTI LOCALI

Articolo 1 - Disposizioni per la riduzione della spesa pubblica commi 8 e seguenti : Enti Locali

In ordine agli enti territoriali viene **ridefinita e anticipata** all'anno **2012** la misura aggiuntiva del concorso finanziario loro imposto per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (Patto di Stabilità Interno) e viene anticipata all'anno 2012 l'applicazione del meccanismo dei parametri di virtuosità ai fini della distribuzione tra gli enti territoriali degli obiettivi finanziari del Patto stesso, previsto dalla Manovra di luglio (cfr le circolari di questo Dipartimento Prot. n. 04 SC/Ir dell' 8 luglio 2011 e Prot. n. 05 SC/Ir del 19 luglio 2011).

In conseguenza di queste previsioni, il Patto di Stabilità Interno sarà così articolato:

- **Regioni a Statuto ordinario**: 1.600 mln per il 2012 e 800 mln per il 2013
- **Regioni a Statuto speciale** e province autonome di Trento e Bolzano : 2.000 mln per il 2012 e 1.000 mln nel 2013
- **Province** : 700 mln per il 2012 e 400 mln per il 2013
- **Comuni** : 1.700 mln per il 2012 1.000 mln dal 2013.

Di conseguenza, il contributo complessivo richiesto agli enti territoriali per il **2012** sarebbe pari a **6.000 mln**, ma in considerazione della previsione che consente loro di beneficiare per il 2012 delle maggiori entrate (stimate in 1.800 mln) derivanti dall' aumento dell'addizionale Ires per i soggetti operanti nel settore energetico, portata dal 6,5% al 10,5% (c.d. Robin Hood Tax), tale contributo scende a **4.200 mln**.

Il contributo per l' anno **2013** è invece di **3.200 mln**

Viene anticipata al 2012 la possibilità per le regioni di modificare l'aliquota di base dell'**addizionale regionale Irpef** (fissata allo 0,9 %) fino all' **1,4 %** e sempre dal 2012, viene

ripristinato il potere, in capo ai comuni, di deliberare aumenti dell'aliquota dell'**addizionale comunale** all'Irpef (nel limite fissato attualmente allo **0,8 %**), differenziandola esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. Questa previsione deroga a quanto previsto nel decreto sul federalismo fiscale municipale di attuazione della Legge 42/2009, che prevede soltanto lo sblocco nei comuni che hanno fissato un'aliquota fino allo 0,4 % e con un aumento non superiore allo 0,2 %.

Ulteriori disposizioni sono, infine, volte complessivamente ad incentivare la **partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario**, potendo trattenere il 100 % delle somme recuperate.

COMMENTO

*La manovra prevede tagli di spesa eccessivamente pesanti per Regioni ed Enti locali, solo parzialmente mitigati dal gettito della Robin Hood tax, il cui ammontare è presuntivo. Inoltre seguono al contributo ingente richiesto al comparto lo scorso anno con il **DL 78/2010** pari a **6.400 mln** per il 2014. Queste misure, alle quali vanno aggiunti gli interventi sulle addizionali regionali e comunali Irpef rischiano di **rendere impraticabile l'avvio del federalismo fiscale** (i cui decreti attuativi sono stati ormai tutti quanti emanati) soprattutto per i comuni, per i quali non è stata prevista la clausola di salvaguardia inserita invece nel decreto sul federalismo regionale, proprio al fine di rendere la riforma compatibile con i tagli del DL 78 / 2010.*

*Inoltre, i **parametri di virtuosità** richiamati dal provvedimento e previsti dalla manovra di luglio per individuare gli enti meritevoli, appaiono eccessivamente indeterminati e di difficile applicazione (ad esempio la situazione finanziaria o l'autonomia finanziaria dell'ente) e quindi risultano aleatori e non idonei a rappresentare con precisione la reale situazione finanziaria dell'ente locale.*

*La Cisl ritiene che i tagli imposti con il Patto di Stabilità alle Regioni e agli Enti Locali sono destinati **a compromettere la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali** garantiti dai servizi, mentre sarà inevitabile **l'aumento della pressione fiscale** a livello locale, che tramite le addizionali Irpef, colpirà i redditi da lavoro dipendente e da pensione.*

Tale via per recuperare risorse è assolutamente censurabile, come per converso è censurabile la mancata scelta di procedere ad una rigorosa riqualificazione della spesa pubblica attraverso la riduzione di sprechi ed inefficienze, e la semplificazione e riduzione dei livelli amministrativi.

RIDUZIONE DEI COSTI DEGLI APPARATI ISTITUZIONALI

Articolo 13 - Trattamento economico dei parlamentari e dei membri degli altri organi costituzionali. Incompatibilità. Riduzione delle spese per i referendum.

Per gli anni 2011 (dal mese di ottobre), 2012 e 2013, ai membri degli organi costituzionali, fatta eccezione per il Presidente della Repubblica e i componenti della Corte costituzionale, si applica, senza effetti a fini previdenziali, una riduzione delle retribuzioni o indennità di carica superiori a 90.000 euro lordi annui, in misura del **10 %** per la parte eccedente i **90.000 euro** e fino a 150.000 euro, nonché del **20 %** per la parte eccedente **150.000 euro**. A seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui.

Ai parlamentari che svolgono qualsiasi attività lavorativa per la quale sia percepito un reddito uguale o superiore al 15 % dell'indennità parlamentare la riduzione dell'indennità si applica in misura del 20 % per la parte eccedente i 90.000 euro e fino a 150.000 euro, in misura del 40 % per la parte eccedente i 150.000 euro.

Le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo sono **incompatibili** con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Nel caso in cui, nel medesimo anno, debba tenersi più di un referendum abrogativo, la convocazione avviene per **tutti i referendum abrogativi nella medesima data**.

Articolo 14 - Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali.

Le Regioni, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa ai fini della normativa inerente il Patto di Stabilità interno, devono adeguare i propri statuti e leggi prevedendo che:

- a) il numero massimo dei **consiglieri regionali**, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a **20** per le Regioni con popolazione fino ad **un milione** di abitanti; a **30** per le Regioni con popolazione fino a **due milioni** di abitanti; a **40** per le Regioni con popolazione fino a **quattro milioni** di abitanti; a **50** per le Regioni con popolazione fino a **sei milioni** di abitanti; a **70** per le Regioni con popolazione fino ad **otto milioni** di abitanti; a **80** per le Regioni con popolazione **superiore ad otto milioni** di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore del decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero.
- b) il numero massimo degli **assessori regionali** sia pari o inferiore ad **un quinto** del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata **entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore del decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del decreto.
- c) gli **emolumenti** e le **utilità** dei consiglieri regionali siano fissati entro il limite dell' indennità massima spettante ai membri del Parlamento e commisurata all' effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale.

Articolo 15 – Dimezzamento dei consiglieri e assessori provinciali

A decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla data di entrata in vigore del decreto, il numero dei **consiglieri provinciali** e degli **assessori provinciali** previsto dalla legislazione vigente è **ridotto della metà**, con arrotondamento all'unità superiore.

Articolo 16 – Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell' esercizio delle funzioni comunali.

Unioni di comuni

Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, a decorrere dal primo rinnovo, i comuni con popolazione **fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici** loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante **un'unione di comuni**. Le disposizioni non si applicano ai comuni il cui

territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole, nonché al comune di Campione d'Italia.

A ciascuna unione hanno **facoltà** di aderire anche comuni con popolazione **superiore a 1.000 abitanti**, al fine dell'esercizio in forma associata di **tutte le funzioni fondamentali e i servizi** ad esse inerenti.

L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere che siano inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati, e alle unioni sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni sono soggette alla disciplina del Patto di Stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.

Le unioni sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori sia di norma superiore a **5.000 abitanti**, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengano a comunità montane.

Nei **comuni** con popolazione fino a **1.000 abitanti** che siano parti della stessa unione, nonché in quelli con popolazione superiore che esercitino mediante tale unione tutte le proprie funzioni, gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte in carica decadono di diritto.

Gli organi dell'**unione** sono il consiglio, il presidente e la giunta. Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. Al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze attribuite al sindaco. La giunta dell'unione è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione.

Ai consiglieri, al presidente, e agli assessori dell'unione si applicano, in ordine al trattamento spettante, le disposizioni relative ai consiglieri, al sindaco e agli assessori dei comuni aventi corrispondente popolazione. Agli amministratori dell'unione che risultino percepire emolumenti di ogni genere in qualità di amministratori locali fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta.

Consigli comunali:

A decorrere dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto:

- a) per i comuni con popolazione fino a **1.000 abitanti**, il consiglio comunale è composto, oltre che dal **sindaco**, da **sei consiglieri**, la giunta è soppressa;
- b) per i comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a **3.000 abitanti**, il consiglio comunale è composto, oltre che dal **sindaco**, da **sei consiglieri** ed il numero massimo degli **assessori** è stabilito in **due**;
- c) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a **5.000 abitanti**, il consiglio comunale è composto, oltre che dal **sindaco**, da **sette consiglieri** ed il numero massimo degli **assessori** è stabilito in **tre**;
- d) per i comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a **10.000 abitanti**, il consiglio comunale è composto, oltre che dal **sindaco**, da **dieci consiglieri** ed il numero massimo degli **assessori** è stabilito in **quattro**.

Viene esteso l' **ambito di applicazione**, a decorrere dall'anno 2013, delle disposizioni in materia di **Patto di Stabilità interno** nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a **1.000 abitanti** (attualmente valgono per i comuni con più di 5.000 abitanti).

Il provvedimento reca, da ultimo, ulteriori disposizioni di razionalizzazione della spesa, tra le quali la riduzione del numero dei componenti del **CNEL** da 122 a 72 (articolo 17) e l'obbligo per parlamentari, amministratori pubblici, dipendenti delle amministrazioni dello Stato centrali e periferiche, anche a ordinamento autonomo, amministratori, dipendenti e componenti di enti e organismi pubblici, di aziende autonome e speciali, di aziende a totale partecipazione pubblica, di autorità amministrative indipendenti o di altri enti pubblici e i commissari straordinari, che per esigenze di servizio utilizzano il mezzo di trasporto aereo per gli spostamenti nei Paesi del Consiglio d'Europa, di **viaggiare in classe economica** (articolo 18).

COMMENTO

*Il tema della riduzione dei costi della politica e il contrasto agli sprechi e alle inefficienze, a livello nazionale e a livello locale, è fortemente sostenuto dalla **Cisl**, al fine di liberare risorse pubbliche, di rendere più snella ed efficace la struttura istituzionale, di responsabilizzando in termini finanziari e gestionali i decisori pubblici.*

In quest'ottica, le misure sui costi degli apparati istituzionali previsti dalla manovra i esame, come quelle previste dalla manovra di luglio, appaiono insufficienti, prive di incisività e dilazionate nel tempo.

Inoltre, le disposizioni non propongono riforme di sistema per ridurre i costi complessivi determinati da una classe politico – istituzionale cresciuta a dismisura sul piano numerico (circa 150.000 eletti, cui vanno aggiunti circa 280.000 addetti alla politica con incarichi e consulenze varie) e per riformare un'architettura istituzionale sovrabbondante nei livelli amministrativi.

*Su questi temi la **Cisl**, come è noto, ha avanzato precise proposte per riforme di sistema e quindi richiede un intervento molto più forte e tempestivo per la riduzione dei costi della politica ed interventi efficaci per il recupero di tutte le risorse possibili.*

*In particolare, per quanto riguarda le **unioni dei comuni** previste dalla manovra, condivisibili il linea di principio come tentativo di semplificazione funzionale, vanno verificati gli effettivi risparmi ottenibili. In tal senso è criticabile la previsione di consiglieri, assessori e presidente dell'unione (5000 abitanti) che avranno il trattamento economico dei corrispondenti incarichi nei comuni aventi corrispondente popolazione (ben superiore a quello dei singoli comuni aderenti).*

*Inoltre, le **funzioni fondamentali** da esercitare in forma associata, in mancanza dell'approvazione del Codice delle Autonomie, più volte sollecitata dalla **Cisl**, sono quelle previste dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale soltanto in via provvisoria, e quindi suscettibili di modifiche, ovvero: amministrazione generale (per il 70 % della spesa), polizia municipale, istruzione (asili nido e mense), viabilità e trasporti, gestione del territorio e settore sociale.*

*Per quanto riguarda **le province**, la manovra si limita a ridurre della metà, a partire dal prossimo rinnovo, il numero dei consiglieri e degli assessori (per un totale di circa 3320 posti), essendo saltata la previsione di eliminare le province con meno di 300.000 abitanti o con un'estensione inferiore ai 3.000 Km quadrati (circa 30 province). La riforma è quindi rinviata al **Ddl costituzionale** presentato dal Governo l'8 settembre scorso (cfr circolare di questo Dipartimento Prot. n. 06/SC/1r del 15 settembre 2011), che la **Cisl** ha criticato a causa delle forti ambiguità e degli aspetti problematici che presenta, infatti il livello provinciale viene semplicemente decostituzionalizzato e riproposto nella nuova versione delle province regionali rappresentate dalle "forme associative dei Comuni" con propri organi, funzioni e legislazione elettorale. Inoltre, sono censurabili i tempi lunghi previsti, che sommano alla procedura di revisione costituzionale il fatto che le forme associative dei comuni andrebbero a regime a decorrere dalla cessazione del mandato amministrativo provinciale in corso.*

*La **Cisl** quindi richiede un impegno politico forte per un effettiva riforma istituzionale, da approvare in tempi rapidi, che semplifichi e riduca i livelli amministrativi, liberando risorse.*

15 settembre 2011