

Spending Review

Gruppo di lavoro sui costi della politica

Report finale

5 marzo 2014

Su invito del Commissario sulla Spending Review, Carlo Cottarelli, Massimo Bordignon (Università Cattolica) ha svolto il ruolo di coordinatore del gruppo orizzontale su i costi della politica sulla base del mandato riportato in Appendice; del gruppo di lavoro, che ha materialmente scritto questo report, hanno fatto parte Paolo Balduzzi (Università Cattolica), Marco Gambaro (Università Statale di Milano), Riccardo Puglisi (Università di Pavia), Francesco Sobbrivo (Università Cattolica) e Gilberto Turati (Università di Torino). Maria Cozzolino (del gruppo centrale sulla revisione della spesa) ha contribuito all'elaborazione d'idee e al recupero di materiali. Serafino Brunetti (Università di Torino) ha raccolto i dati sulle remunerazioni dei consiglieri a partire dai siti regionali di Amministrazione Trasparente su cui sono basate alcune delle stime riportate nel capitolo 3.

Il lavoro è stato svolto dalla metà di dicembre del 2013 alla fine di febbraio 2014. Le informazioni su cui è basato il lavoro si fermano a quella data. Il gruppo si è avvalso inoltre della collaborazione istituzionale di Antonello Turturiello (Regione Lombardia), Silvia Scozzese (Ifel-Anci), Daniele Formiconi (Anci) e Piero Antonelli (Upi) che sentitamente ringraziamo.

In qualità di esperti sono inoltre stati sentiti (ordine alfabetico) Giuseppe Adamoli, Enzo Balboni, Lucio Caporizzi, Lino Castaldi, Nicola Foradori, Silvia Giannini, Piero Giarda, Sabrina Iommi, Alberta Legnani, Michele Massa, Tommaso Nannicini, Andrea Palomba, Paolo Panteghini, Salvatore Parlato, Roberto Perotti, Alessandro Petretto, Sergio Rizzo, Jim Snyder, il cui contributo è stato fondamentale nel chiarire molti aspetti controversi del funzionamento delle istituzioni esaminate. Piero Giarda ha anche contribuito alla stesura della proposta della norma generale presentata nel capitolo 5. A tutti un sentito ringraziamento.

Le proposte e le stime riportate in questo report sono state discusse e approfondite con i membri istituzionali indicati sopra; tuttavia, stime e proposte riflettono essenzialmente le opinioni del coordinatore e del gruppo di lavoro.

Executive Summary

Alla luce del mandato ricevuto, il gruppo di lavoro si è concentrato nell'individuazione di possibili risparmi e proposte di miglioramento in tre aree principali: i **costi della politica** (intesi sia come remunerazioni dei politici eletti che come costo di funzionamento degli organi legislativi ed esecutivi) per **regioni** e per **comuni**; e il **sistema di finanziamento dei partiti** (inteso in senso ampio).

La presenza di un disegno di legge costituzionale e di un disegno di legge ordinario in fase di avanzata discussione per le **province** (oltre che per le città metropolitane e le unioni di comuni), e il presente congelamento degli organi elettivi provinciali, ha indotto a non svolgere la stessa analisi per questo livello di governo. Qui ci si è limitati a presentare alcune **raccomandazioni** sulla proposta di legge al momento in discussione al Senato (*capitolo 1*), raccomandazioni tese a evitare che il processo conduca a perdite di efficienza ed eccessi di spesa in futuro (che potrebbero vanificare i risparmi derivanti dall'abolizione degli organi elettivi provinciali, valutabili attorno ai **150 milioni** di euro annui).

Anche per il sistema di finanziamento dei partiti, data la presentazione, in contemporanea all'inizio dei lavori di questo gruppo, di un **decreto legge** che rinnova radicalmente il sistema passando a una forma di finanziamento privato assistito, ci si è in buona parte limitati a suggerire **emendamenti** (e a presentare stime di ulteriori risparmi) sul testo del decreto, solo in parte poi accolti nella successiva conversione in legge.

Non tutte le proposte presentate nel presente rapporto si sono rilevate suscettibili di stime quantitative, per mancanza di banche dati adeguate. Tutte, tuttavia, hanno impatti rilevanti sulla funzionalità e legittimità del sistema, e anche se non precisamente stimabili hanno comunque anche sicuramente effetti di rilievo sul lato della finanza pubblica. E' questo il caso per esempio della proposta, discussa in dettaglio nel *capitolo 5*, **di abolire il cumulo tra retribuzioni e pensioni**, ora consentito, per una serie di **rilevanti attività pubbliche**.

Laddove quantificabili, le proposte sono comunque in grado di produrre consistenti risparmi, data la dimensione dell'aggregato di riferimento.

Nel caso dei **comuni** (*capitolo 2*), l'adozione delle proposte contenute in questo rapporto comporterebbe risparmi dell'ordine di **255 milioni** di euro all'anno (**275** se esse venissero estese anche alle regioni a statuto speciale), di cui almeno **158** ottenibili in tempi rapidi. Dato che la spesa complessiva per i costi della politica per questo ente di governo è stimata attorno al miliardo e cento quaranta milioni, ciò rappresenterebbe un risparmio a regime di circa il **22%**. Si osservi che poiché le proposte prevedono anche una ristrutturazione degli organi di governo sul territorio, gli effetti in termini di efficientamento e miglioramento dei servizi ai cittadini rappresenterebbero un multiplo di questa cifra, come dimostrato dai numerosi studi discussi nel capitolo dedicato.

Nel caso delle **regioni** (*capitolo 3*), l'adozione delle proposte contenute in questo rapporto comporterebbe risparmi dell'ordine di **360 milioni** di euro annui, di cui almeno **110** nell'immediato. Si osservi che questi sono risparmi *addizionali* rispetto a quanto già previsto dal decreto 174/2012 del governo Monti (il cui impatto a regime è da noi valutato in circa **160 milioni**), anche se come si dirà a lungo nel capitolo rilevante, l'adozione del decreto Monti da parte delle regioni è stata finora

solo parziale e dovrebbe essere portata a compimento. Data l'autonomia costituzionale garantita alle regioni sui costi della politica (a differenza di comuni e province) è importante che ogni proposta di riforma in questo campo sia sostenuta da **sistemi di monitoraggio e sanzione** adeguati da parte dello Stato, o il rischio è che gli interventi siano vanificati dai comportamenti successivi delle regioni (com'è in parte avvenuto per il decreto Monti). Il capitolo offre suggerimenti dettagliati in questo senso. Poiché il complesso della spesa per la politica delle regioni può essere valutata attorno al miliardo, le nostre proposte determinano a regime un risparmio di circa il **36%**.

Nel caso del **finanziamento ai partiti** (*capitolo 4*), le proposte di emendamento avrebbero comportato risparmi addizionali, rispetto a quanto previsto nello stesso decreto, di circa **65 milioni** di euro nel prossimo triennio. La legge di conversione del decreto, approvata nel febbraio del 2014, ha accolto solo in misura limitata queste o simili proposte (per esempio, sulle scuole di partito) per cui una buona parte di questi risparmi addizionali sarebbero ancora ottenibili, se si decidesse di procedere. Il capitolo 4 contiene anche suggerimenti dettagliati in merito a altre forme di supporto alla politica (per esempio, in merito al finanziamento dei media dei partiti o delle spese postali per la propaganda elettorale o dell'IVA agevolata per la pubblicità) che se adottate comporterebbero sicuramente ulteriori risparmi, anche se una quantificazione precisa è risultata impossibile per carenza di dati.

Da ultimo, il lavoro è stato reso difficoltoso dalla **difficoltà di accesso** ai dati e dalla **bassa qualità** degli stessi, anche una volta resi disponibili. L'eterogeneità della contabilità regionale per esempio ha reso molto difficile svolgere stime accurate sugli effetti delle proposte e sugli interventi già adottati. Restano misteriosi e non accessibili molti dei flussi finanziari che rappresentano forme diverse di finanziamento del sistema della politica nel nostro paese, come discusso in dettaglio nel capitolo 4. In questo campo, l'esigenza della trasparenza e della massima fruibilità dei dati rappresenta ancora un obiettivo da raggiungere.

INDICE

Presentazione	p. 1
Executive summary	p. 2
Indice	p. 5
Capitolo 1 Le province	p. 9
1.1 Il quadro attuale	p. 9
1.2 Equivoci voluti	p. 9
1.3 La rappresentanza	p. 9
1.4 Le città metropolitane	p. 10
1.5 Le province	p. 11
1.6 Le unioni di comuni	p. 13
1.7 Lista delle Raccomandazioni	p. 14
Riferimenti bibliografici minimi	p. 14
Capitolo 2 I comuni	p. 16
2.1 Il quadro attuale. I costi della politica a livello comunale: emolumenti degli amministratori locali, costi di funzionamento degli organi istituzionali e costi accessori	p. 16
2.2.1 Costi degli emolumenti degli amministratori locali.	p. 16
2.2.2 Costi di funzionamento degli organi istituzionali	p. 23
2.2.3 Costi “accessori” della politica a livello comunale	p. 25
2.3 Proposte di intervento e risparmi di spesa	p. 27
2.3.1 Elementi di criticità e relativi interventi di contenimento dei costi della politica a livello locale	p. 27

2.3.2	Stima dei risparmi di breve periodo (immediati)	p. 32
2.3.3	Stima dei risparmi di medio periodo (a regime)	p. 37
2.3.4	Stima dei risparmi totali (di breve e di medio periodo)	p. 38
2.3.5	Stima dei risparmi totali (di breve e di medio periodo) includendo 3 RSS	p. 39
	2.4 Lista delle Raccomandazioni	p. 41
	Riferimenti bibliografici minimi	p. 41
	Nota metodologica: la stima dei costi della politica nei Comuni	p. 42
	 Capitolo 3 Le regioni	p. 45
	 3.1. Premessa	p. 45
	3.2. Il quadro attuale	p. 45
3.2.1	La spesa complessiva attuale	p. 46
3.2.2	Le retribuzioni dei politici regionali	p. 50
	3.3 Che cosa è stato già fatto	p. 53
	3.4 Stime degli effetti dei provvedimenti già attuati sulla spesa per la politica regionale	p. 59
3.4.1	Gli effetti degli interventi sui compensi dei politici regionali	p. 59
3.4.2	Gli effetti degli interventi sui trasferimenti ai gruppi consiliari	p. 62
3.4.3	Gli effetti degli interventi sul numero dei consiglieri	p. 63
3.4.4	Gli effetti degli interventi sui vitalizi	p. 65
3.4.5	Stime complessive dei risparmi dovuti al decreto Monti sulla spesa regionale	p. 66
	3.5 Ulteriori proposte di intervento	p. 67
3.5.1	La remunerazione dei consiglieri e del presidente	p. 67
3.5.2	Il numero dei consiglieri	p. 70
3.5.3	I vitalizi in essere	p. 71
3.5.4	I contributi ai gruppi consiliari	p. 72
3.5.5	Stime complessive degli interventi ulteriori proposti	p. 73

3.6 Un approccio alternativo: il costo standard del consiglio regionale	p. 73
3.6.1 Il costo di funzionamento del consiglio	p. 73
3.6.2 Il costo standard per il consiglio regionale	p. 76
3.6.3 L'implementazione degli interventi	p. 79
3.7 Riforma costituzionale	p. 80
3.8 Lista delle Raccomandazioni	p. 81
Riferimenti bibliografici minimi	p. 82
Appendice. La lista dei trasferimenti regionali diversi da sanità e trasporti	p. 83
Capitolo 4 Il sistema di finanziamento dei partiti	p. 87
4.1 Il quadro attuale	p. 87
4.1.1 Aspetti generali	p. 87
4.1.2 Il finanziamento ai partiti in Italia	p. 89
4.1.3 Canali indiretti di finanziamento della politica	p. 91
4.1.4 Raccomandazioni	p. 93
4.2 Quanto vale il finanziamento ai partiti?	p. 93
4.3 La normativa recente (1): Il decreto legge 149/93	p. 95
4.3.1 Detraibilità (IRPEF)	p. 96
4.3.2 Due per mille	p. 97
4.4 Le ipotesi di intervento ulteriore	p. 97
4.4.1 Aspetti non affrontati	p. 97
4.4.2 Raccomandazioni	p. 98
4.5 La normativa recente (2): la legge 13/2014	p. 101
4.6 Lista delle Raccomandazioni	p. 102
Riferimenti bibliografici minimi	p. 102
Nota metodologica: base dati e metodologia di simulazione	p. 103

Capitolo 5 L'accumulo di indennità e pensioni: una norma di valenza generale	p. 104
5.1 Il problema	p. 104
5.2 La proposta	p. 104
5.3 Lista delle Raccomandazioni	p. 105
Appendice. Costi della politica. Mandato del gruppo di lavoro per la Revisione della Spesa (RS)	p. 107

Capitolo 1 Le Province

(a cura di) *Massimo Bordignon* (Università Cattolica)

1.1 Il quadro attuale

Dopo la bocciatura da parte della Corte Costituzionale degli interventi previsti dal governo Monti sul riordino delle province, avvenuta nel luglio 2013, il governo Letta ha presentato ad agosto un nuovo disegno di legge, che dopo gli emendamenti in commissione affari costituzionali è stato finalmente approvato alla Camera nel dicembre 2013 ed è ora (febbraio 2014) in discussione al Senato. La scelta del disegno di legge, piuttosto che del decreto, è appunto per rispondere alle obiezioni della Consulta, anche se rimane aperta la questione se ciò sarà sufficiente a superare l'esame di merito costituzionale. Ma il disegno di legge fa più che riproporre in forma diretta o indiretta l'abolizione delle province; l'ambizione è quella di ridisegnare completamente il funzionamento dei livelli di governo sub-regionali, istituendo le città metropolitane e definendo nuove regole per le unioni di comuni. In questo senso, il DDL s'intreccia con quanto discusso nel capitolo 2 e verrà lì più volte ripreso.

Nelle more dell'intervento legislativo previsto, le procedure relative al rinnovo delle giunte provinciali sono al momento bloccate, e le province i cui consigli sono scaduti sono rette da commissari governativi. Ma è evidente che la situazione non è alla lunga sostenibile e che un ritardo o una mancata approvazione definitiva del disegno di legge riproporrebbe presto la questione, perché la situazione non è difensibile da un punto di vista costituzionale. Di qui una forte pressione, nonostante le alterne vicende governative, ad approvare in fretta la legge. Sfortunatamente, la fretta può essere una cattiva consigliera e ci sono parecchi punti della riforma che meriterebbero una riflessione ulteriore, se non per le finalità immediate di risparmio, per scopi di riorganizzazione e di efficientamento della funzionalità dei governi sul territorio. Il rischio è che una proposta non pienamente meditata possa condurre a maggior inefficienze, e dunque a più sprechi e maggiore spesa pubblica in futuro.

1.2 Equivoci voluti

Per cominciare, sgombriamo il campo da qualche equivoco. In primis, il DDL **non abolisce** le province, né si vede come potrebbe farlo, dato che per far questo è necessaria una riforma costituzionale¹. In secondo luogo, il DDL produce necessariamente **poco** in termini di risparmi; dato che né dipendenti né funzioni delle ex province scompaiono, non scompaiono ovviamente neanche i costi relativi, la stragrande maggioranza delle spese di questo livello di governo. Quello che si risparmia con certezza è solo il finanziamento degli organi istituzionali (le indennità del presidente, assessori e consiglieri e i vari rimborsi connessi alle loro attività), che vengono aboliti, e le spese delle consultazioni elettorali relative, forse in tutto **150 milioni di euro** su base annua².

¹ La proposta di riforma costituzionale è stata presentata assieme alla legge ordinaria, il 20 agosto 2013, alla Camera. La legge costituzionale in effetti si limita a cancellare la parola "province" da tutti i riferimenti contenuti a questo livello di governo nel titolo v della costituzione.

² Sono all'incirca le stime della Corte dei Conti.

Si osservi che a differenza di altri casi (cfr. il capitolo 2), non è ovvio che un'abolizione degli organi direttamente eletti conduca anche a un risparmio delle spese di funzionamento per i consigli provinciali. I decisori provinciali previsti dalla riforma, anche se frutto di una rappresentanza elettorale di secondo livello, avranno comunque bisogno di un'attività di supporto amministrativo per la gestione delle funzioni rimaste, e non è ovvio se gli enti di provenienza degli eletti (cioè i comuni del territorio provinciale) siano in grado di offrire questo supporto, né se sia desiderabile che lo facciano. Risparmi aggiuntivi sulle spese di funzionamento sono dunque dubbi, e prudenzialmente non dovrebbero essere calcolati.

Se dunque la riforma merita di essere discussa non è tanto sul tema dei risparmi immediati, ma piuttosto in termini dei suoi effetti su i due elementi fondamentali toccati dalla proposta di legge: la rappresentanza democratica e l'efficienza del nuovo sistema di governo sub-regionale.

1.3 La rappresentanza

Sul primo fronte, i critici insistono sulle possibili distorsioni che il nuovo sistema di "democrazia indiretta" potrebbe generare; i nuovi organi dirigenziali delle città metropolitane e delle rimanenti province non sono eletti direttamente dai cittadini, ma **eletti e composti da sindaci e consiglieri** dei comuni sottostanti. La critica è particolarmente severa per le **città metropolitane**, perché si prevede che il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco della città capoluogo; nel caso delle rimanenti province, il presidente è uno dei sindaci dei comuni appartenenti alla provincia, ed è almeno eletto dai sindaci e dai consiglieri degli stessi³. Ciò, si teme, può condurre a distorsioni; il sindaco metropolitano risponde essenzialmente ai cittadini del comune capoluogo, gli unici che possono eleggerlo, e questo potrebbe condurlo a privilegiare gli interessi di questi a svantaggio degli abitanti dell'area metropolitana nel suo complesso.

Obiezione in teoria rilevante, ma che non appare molto fondata nel caso in questione. In primo luogo, non pare che gli italiani abbiano storicamente apprezzato molto il fatto di poter votare per gli organi provinciali; in media, il tasso di partecipazione alle elezioni provinciali è stato sempre più basso di quello delle elezioni comunali e regionali. In secondo luogo, il sindaco metropolitano non è un dittatore, ma decide assieme a un **consiglio** e un'**assemblea metropolitana**, che sono espressione dei restanti sindaci e consiglieri comunali e che a loro volta esprimono gli interessi dei restanti cittadini dell'area metropolitana. E' anzi possibile che il nuovo sistema costringa più che in passato il sindaco della città centrale a tener conto degli interessi dell'area metropolitana, comunque di fatto già pesantemente influenzati dai servizi offerti dal comune capoluogo. Infine, se

³ Per la verità, il DDL prevede che le città metropolitane si dotino di un proprio statuto e lo statuto può prevedere sia la reintroduzione dell'elezione diretta del sindaco metropolitano da parte dei cittadini sia che l'elettorato passivo non sia composto dai soli sindaci e consiglieri comunali. Dato che la riforma prevede che tutto avvenga senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e che le funzioni di sindaco, assessore e consigliere metropolitano vengano tutte svolte a titolo gratuito, questa previsione pare del tutto assurda. Chi pagherebbe per queste nuove elezioni? Di nuovo lo Stato? Ed è sensato immaginare che funzioni importanti come quella di sindaco di una città metropolitana sia svolta del tutto gratuitamente? Chi si proporrebbe per il ruolo e con quali incentivi?

anche il sistema di voto ponderato previsto⁴ fosse eccessivamente penalizzante per i piccoli comuni, forse anche questo è desiderabile, perché potrebbe spingerli a forme d'integrazione e fusione che appaiono viceversa necessarie per motivi di efficienza e di costi (si veda il capitolo 2).

1.4 Le città metropolitane

Più fondate appaiono le obiezioni in termini all'efficienza del nuovo disegno di governo locale del territorio. Fa un po' specie che il DDL dedichi moltissimo spazio ai problemi della rappresentanza e della transizione, e pochissimo ai temi fondamentali delle funzioni e delle risorse attribuiti a questi nuovi governi locali. Si può ribattere che un DDL non sia il luogo adatto per discutere questi aspetti. Ma allora un'ipotesi di riforma delle dimensioni di quella proposta, che prevede l'introduzione di un nuovo livello di governo e la revisione del funzionamento di altri, avrebbe dovuto essere preceduta da un vero e proprio "libro bianco", con analisi tecniche accurate sulle funzioni più appropriate da allocare ai vari livelli di governo e anche sulla dimensione dei nuovi territori, proponendo se necessario un ridisegno dei confini territoriali. Si sarebbe anche dovuto discutere delle risorse da allocare a questi livelli di governo viste le nuove e vecchie funzioni che devono svolgere.

Nulla di tutto questo accade nel nostro caso. Il territorio delle nuove città metropolitane coincide con quello delle vecchie province, anche se non è ovvio che le funzioni proprie delle città metropolitane siano adeguate per il vecchio territorio provinciale; le province da trasformare in città metropolitane sono scelte su basi politiche piuttosto che su parametri oggettivi (tra le dieci nuove città metropolitane ipotizzate c'è, per dire, Reggio Calabria); e per le funzioni, si prevede che queste siano quelle delle "nuove" province, più un certo numero di funzioni metropolitane specifiche, declinate però in modo abbastanza vago. E nonostante che le funzioni siano potenzialmente diverse, la finanza non cambia; la città metropolitana assorbe tutte e sole le risorse precedentemente assegnate alla provincia che sostituisce.

Tutto questo è preoccupante per il funzionamento del sistema in prospettiva. L'introduzione del nuovo livello di governo può aprire prospettive di grande potenzialità per il Paese, dato che le grandi aree urbane rappresentano ovunque il volano fondamentale di innovazione e crescita economica, come messo in luce dalla ricerca economica passata e recente (per tutti, Moretti, 2012). Ma è necessario che i governi metropolitani siano scelti in modo accurato, con dimensioni, funzioni e competenze ben determinate. E' non è vero che non esistano criteri oggettivi che possano essere utilizzati per delimitare le aree urbane potenzialmente suscettibili di un governo metropolitano. Per esempio, Iommi (2014), in un articolo pubblicato sulla www.lavoce.info utilizza quattro indici, basati sulla dimensione, la presenza di bacini del pendolarismo quotidiano (come individuati dai SLL, i Sistemi Locali del Lavoro di fonte Istat), il PII, e indici di specializzazione produttiva e culturale, per individuare un indice sintetico di rango urbano che potrebbe essere utilizzato per l'individuazione delle città metropolitane. Dal lavoro della Iommi (2014), per esempio, risulta che solo 6 aree (quello con un indice sintetico superiore a 2), potrebbero aspirare al rango

⁴ In sostanza, i voti che un sindaco esprime per l'elezione del consiglio dipendono dalla popolazione residente nel suo comune rispetto alla popolazione complessiva dell'area metropolitana.

di città metropolitana (si veda la tabella 1.1). E, si osservi, in praticamente tutti i casi, il territorio ipotizzato per queste aree metropolitane *non coincide* con quelle delle attuali province, risultando in molti casi di dimensioni più ampie, ma in qualche caso anche più piccole.

Il lavoro della Iommi (2014) può naturalmente essere criticato, ma illustra un punto fondamentale. Semplicemente trasformare le principali province in città metropolitane può essere la soluzione più semplice su un piano politico, ma rischia di lasciare aperte problematiche relevantissime, che in futuro possono ridurre l'efficacia di queste nuove strutture urbane, con effetti di spreco di risorse pubbliche.

Tabella 1.1 - La gerarchia urbana in Italia

Tipologia città	Classe dimensionale	Città (SLL o somma di SLL in caso di contiguità dell'urbanizzato*)	Presenza di funzioni urbane	Risultato economico	Indice di specializzazione in funzioni produttive	Indice di specializzazione in funzioni culturali	Indice sintetico di rango urbano
Grandi sistemi metropolitani	Pop. > 1 milione	Area milanese*	ALTA	ALTO	1,2	1,3	2,95
		Roma	ALTA	ALTO	1,0	1,7	2,78
		Torino	ALTA	ALTO	1,4	1,3	2,37
		Area napoletana*	ALTA	BASSO	0,9	1,0	0,78
Medi sistemi metropolitani	Pop. 500mila-1 milione	Bologna	ALTA	ALTO	1,3	1,2	3,34
		Genova	ALTA	ALTO	0,9	1,3	2,41
		Area fiorentina*	ALTA	ALTO	0,8	1,0	2,10
		Padova	ALTA	ALTO	1,0	1,2	1,86
		Venezia	ALTA	ALTO	0,9	0,8	1,51
		Verona	ALTA	ALTO	0,8	0,9	1,46
		Bari	ALTA	MEDIO	1,2	1,2	1,41
		Area bresciana*	MEDIA	ALTO	1,2	0,9	1,39
		Area catanese*	ALTA	MEDIO	1,0	1,0	1,01
		Area bergamasca*	MEDIA	ALTO	1,2	0,7	0,97
		Area palermitana*	ALTA	MEDIO	0,8	1,2	0,61

Fonte: Sabrina Iommi (2014). elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Il DDL prevede per la verità una possibile correzione su questo fronte, ma con un meccanismo che rischia di essere perfino peggiore del male. Se infatti un terzo dei consigli dei comuni, o comunque un sottoinsieme di comuni rappresentanti un terzo della popolazione, vota contro l'adesione alla nuova città metropolitana, per questi comuni resta in vigore la vecchia provincia, con le funzioni ridotte previste dallo stesso DDL, e risorse e patrimonio della vecchia provincia vengono divise tra la nuova città metropolitana e questa nuova provincia. E' ovvio che un'eventualità di questo genere, non si sa quanto probabile, è potenzialmente dannosissima; le nuove città metropolitane si

potrebbero ritrovare con un “buco nel mezzo”, nonostante la prevista gestione integrata dei servizi per l’area, inclusi i trasporti. Inoltre, il processo di suddivisione di risorse e patrimonio tra nuova città metropolitana e vecchia provincia richiederebbe verosimilmente anni e discussioni infinite a colpi di carte bollate e ricorsi ai tribunali competenti.

1.5 Le province

Al di fuori delle aree metropolitane, le vecchie province restano, con funzioni solo ridotte in numero. In particolare, sono eliminate le funzioni economiche (per es. gli uffici del lavoro) mentre restano in piedi quelle relative a ambiente, trasporti e rete scolastica. Non solo, ma mentre la proposta di legge originale recitava “fino all’approvazione della legge costituzionale relativa alle province”, la versione passata in commissione ha eliminato questo incipit. Sembra dunque di ritenere che con il DDL s’intenda offrire una nuova **fondazione** a questo ente di governo di “area vasta”, nonostante che nel frattempo si preveda, contraddittoriamente, di abolirlo via revisione costituzionale. Per le risorse, il DDL prevede un percorso complesso che coinvolge regioni e Stato per definire a) quali funzioni a regime resteranno alle province e b) come ripartire le attuali risorse provinciali tra le province rimanenti e gli altri livelli di governo che dovranno svolgere le funzioni non più svolte dalle province. Il DDL prevede tempi rapidi per entrambi i processi, ma l’esperienza del passato suggerisce come questi siano in realtà lunghi e controversi, e rischiano nel frattempo di indebolire la capacità di governo dei territori, generando confusione e sovrapposizioni di competenze.

C’è un’alternativa? La più semplice è quella di prevedere che una volta abolite le province sul piano costituzionale e deciso quali funzioni e risorse ritornano nell’alveo statale, **tutte** le funzioni e risorse residue passino *direttamente* all’ente di governo di livello superiore, cioè le Regioni, lasciando poi a queste di decidere come delegare funzioni e risorse o a proprie suddivisioni amministrative o alle nuove unioni di comuni previste dallo stesso DDL. Questo andrebbe anche nella direzione di semplificare e ridurre il numero di decisori locali e le sovrapposizioni di funzioni tra livelli di governo, forse la ragione più seria a favore dell’abolizione di un governo di livello intermedio come le province. Nell’immediato, in attesa della riforma costituzionale, qualche semplice criterio forfettario deciso dal governo, basato sul costo storico delle funzioni rimaste alle province, dovrebbe essere adottato per suddividere le risorse tra provincia e Regione, a cui dovrebbero essere attribuite per default le funzioni non lasciate alle province.

1.6 Le unioni di comuni

Il DDL infine istituzionalizza e definisce anche le unioni di comuni (e le convenzioni), in sostanza ripetendo quanto già previsto per gli altri livelli di governo locale in termini di governance, cioè configurando anche per le unioni una democrazia di secondo livello, con sindaci e consiglieri dei comuni sottostanti che diventano in parte Presidenti e membri del comitato e del consiglio dell’unione. Tutto questo va benissimo per quanto riguarda i comuni di piccole dimensioni (il 75% degli oltre 8000 comuni italiani ha meno di 5000 abitanti, cfr. il capitolo 2), che non hanno la dimensione sufficiente per offrire in modo efficiente i servizi e che costano, in termini pro-capite, parecchio. Con la riforma, la dimensione minima delle unioni dovrebbe raggiungere i 10,000 abitanti (3,000 per le comunità montane). Anzi, qui la critica è casomai che non si abbia il coraggio

di andare più in fondo. Visto che per i piccoli comuni la gestione di tutti i servizi fondamentali in forma associata diventa obbligatoria, non si capisce bene perché non prevederne direttamente la **fusione**⁵. Se ciò non fosse possibile per motivi politici, allora ai comuni sottostanti avrebbe dovuta essere lasciata meramente una funzione di rappresentanza. Al contrario, e paradossalmente, il DDL prevede un possibile incremento (rispetto a quanto definito dal Governo Monti) degli assessori, fino a 4 per i comuni dai 1000 fino a 10,000 abitanti, sia pure “senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica”.

1.7 Lista delle Raccomandazioni

- Definire numero e aree delle città metropolitane sulla base di criteri oggettivi. Definire funzioni e risorse sulla base di questi criteri.
- Se questo non è possibile nell'immediato, per l'esigenza di approvare al più presto una legge ordinaria che giustifichi l'abolizione delle province come ente politico autonomo anche in assenza di una riforma costituzionale in questo senso, inserire nella norma la possibilità di rivedere in futuro numero dimensioni funzioni e competenze delle province che assumeranno lo status di città metropolitane.
- Togliere la possibilità prevista dal disegno di legge che un gruppo di comuni possa abbandonare la città metropolitana via decisione autonoma.
- Non definire a regime funzioni per le province; solo per il periodo intermedio necessario al percorso costituzionale di eliminazione per ottemperare vincoli sentenza corte costituzionale.
- Nel periodo di transizione precedente alla riforma costituzionale, definire a) quali funzioni delle province ritornano all'alveo statale; b) quali rimangono alle nuove province c) quali passano alle regioni per essere successivamente delegate. In modo forfettario, redistribuire le risorse delle attuali province tra Stato, nuove province e regioni.
- Dopo il periodo di transizione, trasferire tutte (tranne quelle che ritornano in alveo statale) le funzioni e risorse alle regioni, lasciando a queste di delegarle a strutture sovracomunali, in accordo con le proprie autonomie. Consentire che nel passaggio le regioni possano ridisegnare l'ambito territoriale d'interesse, sulla base delle funzioni, in linea con quanto già fatto, per esempio, con gli ATO.
- Si consideri introdurre obbligatoriamente fusioni, invece che unioni, per i comuni al di sotto di una specifica soglia. Si consideri l'introduzione di meccanismi che garantiscano, in caso di fusione, una rappresentanza istituzionale specifica alle popolazioni dei comuni che si fondono, modificando in modo adeguato la legge per l'elezione dei sindaci e dei consigli comunali.

⁵ Si rimanda al capitolo 2 per qualche stima dei risparmi prefigurabili da questa ipotesi.

Riferimenti bibliografici minimi

Sabrina Iommi (2014), "Un approccio più scientifico per la riforma delle città metropolitane", www.lavoce.info, 25 febbraio.

Enrico Moretti (2013) "La nuova geografia del lavoro", Mondadori, Milano.

Capitolo 2 I comuni

(A cura di) *Massimo Bordignon* (Università Cattolica), *Francesco Sobbrion* (Università Cattolica)

2.1 Il quadro attuale. I costi della politica a livello comunale: costi delle indennità degli amministratori locali e costi di funzionamento degli organi istituzionali

Come nota un recente studio IRPET (2012): “I costi della rappresentanza democratica, definiti con una formula più immediata come “costi della politica”, sono in realtà un contenitore di varie componenti di spesa. Rientrano nella categoria in primo luogo le indennità e i gettoni di presenza percepiti da coloro che ricoprono cariche elettive e di governo e i vitalizi e/o altri eventuali *benefit* maturati con l’esercizio della carica pubblica; ad essi si devono sommare i contributi previdenziali, assicurativi e ai fini del TFR, nonché i permessi retribuiti da rimborsare al datore di lavoro nel caso di lavoratori dipendenti, nonché i rimborsi per le spese sostenute nello svolgimento delle funzioni. La seconda componente di rilievo è rappresentata dai costi di funzionamento degli organi stessi (invio delle comunicazioni, apertura delle sedi, registrazioni delle sedute, ecc.) e delle attività di supporto, come le segreterie, gli addetti stampa, le consulenze specialistiche, ecc.”

Per avere un quadro completo dei costi della politica a livello comunale occorre quindi cercare di analizzare sia i costi relativi alle indennità degli amministratori locali comunali sia i costi di funzionamento degli organi istituzionali. Infine, è necessario tenere in considerazione anche voci di costo “accessorie” rispetto a quelle direttamente legate agli emolumenti degli amministratori locali ed ai costi di funzionamento degli organi istituzionali. Ovvero: a) i rimborsi per oneri ai datori di lavoro e contributi connessi per le assenze degli amministratori; b) le spese per organi di controllo; c) le spese per incarico esterno di Direttore Generale.

2.2.1 Costi degli emolumenti degli amministratori locali

Attualmente vi sono circa 8,072 comuni in Italia. Le regole relative al numero di consiglieri comunali, sindaci, assessori, per popolazione, nonché alle loro indennità, compensi e retribuzioni, sono definite in modo uniforme sul territorio nazionale con legge dello stato, eccetto che nelle tre piccole regioni a statuto speciale del Nord (Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia-Giulia e Valle D’Aosta). In queste tre regioni, l’attribuzione negli Statuti di autonomia della competenza sulla finanza locale, si è estesa anche alla determinazione delle regole di funzionamento dei municipi, inclusive del numero e delle remunerazioni dei rappresentanti eletti. Tolti i municipi appartenenti a queste tre regioni, il numero totale di comuni soggetti a regole nazionali è 7448; a questi corrispondono, data la normativa vigente, circa 106,000 amministratori locali (ovvero, sindaci, vice-sindaci, assessori, presidenti del consiglio comunale, consiglieri comunali). Di questi, l’80% circa appartiene ai comuni sotto i 15,000 abitanti, che costituiscono a loro volta circa il 90% del totale dei comuni.

Nei comuni soggetti a normativa statale, i compensi degli amministratori locali sono definiti come segue. A ogni consigliere comunale spetta un gettone di presenza per ogni convocazione del consiglio comunale e per ogni convocazione delle commissioni consiliari alle quali partecipa. Il gettone dipende dalla dimensione del comune in termini di popolazione ed è crescente in questa. Al sindaco, vice-sindaco, assessori e presidente del consiglio comunale spetta invece un’indennità

di funzione. La tabella 2.1 illustra le indennità e gettoni di presenza spettanti agli amministratori locali dei comuni secondo la normativa (statale) vigente.⁶

Le attività di sindaco, vice-sindaco, presidente del consiglio comunale e assessori possono essere svolte a tempo totale o parziale (se esercitate da lavoratore dipendente non in aspettativa). Nel primo caso l'amministratore locale in questione ha diritto all'indennità di funzione intera. Nel secondo caso la sua indennità di funzione è dimezzata, come stabilito nell'art. 82 del T.U.E.L.

Tabella 2.1 - Indennità e gettoni di presenza degli amministratori locali comuni (in euro)*

Tipologia di Comune	Indennità mensile Sindaco	Indennità mensile Vicesindaco	Indennità mensile Presidente del consiglio comunale	Indennità mensile Assessore	Gettone di presenza Consiglieri comunali
fino a 1.000	1.162	174	58	-**	15
da 1.001 a 3.000	1.301	260	130	195	16
da 3.001 a 5.000	1.952	390	195	293	16
da 5.001 a 10.000	2.510	1.255	251	1.129	16
da 10.001 a 15.000	2.789	1.534	279	1.255	20
da 150001 a 30.000	2.789	1.534	1.255	1.255	20
da 30.001 a 50.000	3.114	1.713	1.401	1.401	33
da 50.001 a 100.000 e <i>capoluoghi di provincia</i> fino a 50.000	3.718	2.789	2.231	2.231	33
da 100.001 a 250.000 e <i>capoluoghi di provincia</i> da 50.001 a 100.000	4.509	3.381	2.705	2.705	33
da 250.001 a 500.000 e <i>capoluoghi di provincia</i> da 100.001 a 250.000	5.206	3.904	3.384	3.384	53
<i>oltre</i> 500.000, compresi i comuni capoluogo di regione e comuni di cui all'art. 23 del TUEL con <i>oltre</i> 250.000 abitanti	7.019	5.264	4.562	4.562	53
Superiore ad un milione di abitanti	7.019	5.264	4.562	4.562	53

*Indennità aggiornate alla decurtazione del 10% definita dall'articolo 1, comma 54, l. 266/2005

**Data la normativa vigente, non sono previsti assessori nei comuni al di sotto di 1000 abitanti.

Poiché non è noto il numero di riunioni del consiglio comunale in ciascun comune in ciascun anno, né è nota la percentuale dei sindaci che esercitano il loro mandato a tempo pieno o parziale, la spesa totale per i compensi al personale politico del sistema comunale, anche relativamente ai soli municipi soggetti a legislazione nazionale, può essere solo stimata. Secondo le nostre stime, basate su contatti avuti con rappresentanti del mondo municipale, la spesa totale per i compensi del personale politico si aggira tra i 343 e i 516 milioni circa di euro annui (Tabella 2.4), a seconda delle ipotesi che si fanno sul numero di riunioni del consiglio e del tempo pieno o parziale di

⁶ In base al D.L. 138/2011, non esistono circoscrizioni nelle città sotto i 250.000 abitanti. Sono invece facoltative al di sopra di tale soglia. Ai sensi dell'art. 5, comma 6 della Legge 122/2010, nessuna indennità è dovuta ai Consiglieri circoscrizionali ad eccezione dei Consiglieri circoscrizionali delle città metropolitane per i quali l'ammontare del gettone di presenza non può superare l'importo pari ad un quarto dell'indennità prevista per il rispettivo Presidente. In base al DM 119/2000, ai Presidenti dei Consigli circoscrizionali che esercitano funzioni amministrative decentrate in base a norme statutarie o regolamentari è attribuita una indennità mensile di funzione pari al 60% di quella spettante agli Assessori dell'ente in cui è costituita la Circoscrizione. L'art. 8 del DM 119/2000 stabilisce che ai Consiglieri circoscrizionali è attribuito, per la partecipazione alle riunioni di Consiglio e delle Commissioni, un gettone di presenza pari al 50% di quello dei Consiglieri dell'Ente in cui è costituita la Circoscrizione.

impegno degli amministratori locali (si veda a tal proposito la tabella 2.A.1 in Appendice). Di questa, oltre il 50% (tra il 49% e il 63% a seconda delle ipotesi) deriva dalla spesa per i compensi agli amministratori locali nei comuni al di sotto i 15,000 abitanti.

Le indennità degli amministratori locali dei comuni (Sindaco, vicesindaco, assessori, presidente del consiglio comunale, consiglieri comunali) sono state inizialmente fissate dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L) e sono state successivamente oggetto di una decurtazione del 10% a seguito dell'Articolo 1, Comma 54, l. 266/2005. Il numero massimo di assessori e il numero di consiglieri comunali vigente scaturisce dal decreto legislativo 13 agosto 2011, n.138 per i comuni sotto 10.000 abitanti⁷ e dalla Legge 23 dicembre 2009 come modificata dalla legge n. 42/2010 per tutti gli altri. Le tabelle 2.2a e 2.2b riassumono la distribuzione del numero di comuni, numero di abitanti, amministratori locali e spesa per amministratori locali nei comuni italiani a esclusione di quelli delle tre regioni a statuto speciale.

Tabella 2.2a - Numero di comuni e popolazione per fascia di popolazione

Tipologia di comune	Numero di comuni (Istat, 2011)	Percentuale comuni rispetto al totale	Percentuale di tutti i comuni fino a quella tipologia rispetto al totale	Percentuale di popolazione residente	Percentuale di popolazione residente nei comuni fino a quella tipologia rispetto al totale
Comuni fino a 1.000 abitanti	1.739	23,35%	23,35%	1,66%	1,66%
Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti	2.349	31,54%	54,89%	7,57%	9,23%
Comuni da 3.001 a 5.000 abitanti	1.067	14,33%	69,21%	7,29%	16,52%
Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti	1.120	15,04%	84,25%	13,92%	30,44%
Comuni da 10.001 a 15.000 abitanti	464	6,23%	90,48%	9,92%	40,36%
Comuni da 150001 a 30.000 abitanti	401	5,38%	95,86%	14,43%	54,79%
Comuni (non capoluogo) da 30.001 a 50.000 abitanti	145	1,95%	97,81%	9,62%	64,41%
Capoluoghi di provincia fino a 50.000 abitanti	26	0,35%	98,16%	1,47%	65,88%
Comuni (non capoluogo) da 50,000 a 100,000 abitanti	53	0,71%	98,87%	5,78%	71,66%
Capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000 abitanti	37	0,50%	99,37%	4,64%	76,30%
Comuni (non capoluogo) da 100.001 a 250.000 abitanti	1	0,01%	99,38%	0,19%	76,49%
Capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000 abitanti	26	0,35%	99,73%	6,70%	83,19%
Comuni (non capoluogo di regione) da 250.001 a 500.000 abitanti	2	0,03%	99,76%	0,96%	84,15%
Comune capoluogo di regione fino a 100,000 abitanti	4	0,05%	99,81%	0,48%	84,62%
Comune capoluogo di regione dai 100,000 ai 250,000 abitanti	4	0,05%	99,87%	0,93%	85,55%
Comune capoluogo di regione dai 250,000 ai 500,000 abitanti	4	0,05%	99,92%	2,29%	87,84%
Comuni da 500.000 ad un milione di abitanti	4	0,05%	99,97%	5,39%	93,24%
Comuni con più di un milione di abitanti	2	0,03%	100,00%	6,76%	100,00%

⁷ Il disegno di legge sulla riorganizzazione delle province, città metropolitane e unioni di comuni, approvato alla Camera e attualmente in discussione al Senato, L.1542, prevede un lieve incremento nel numero (massimo) degli assessori per i comuni dal di sotto dei 10,000 abitanti. Tuttavia, nella stessa legge si stabilisce che ciò dovrebbe avvenire senza oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche.

Tabella 2.2b - Comuni, numero e spesa per amministratori locali per fascia di popolazione

Tipologia di Comune	Numero totale di amministratori locali per comune	Numero totale di amministratori locali in quella tipologia di comune	Percentuale di amministratori locali rispetto al totale	Percentuale di amministratori locali fino a quella tipologia di comuni rispetto al totale	Percentuale spesa totale per amministratori locali rispetto al totale	Percentuale spesa totale per amministratori locali rispetto al totale	Percentuale di spesa totale per amministratori locali fino a quella tipologia di comuni rispetto al totale	Percentuale di spesa totale per amministratori locali fino a quella tipologia di comuni rispetto al totale
					Limite Superiore*	Limite Inferiore**	Limite Superiore*	Limite Inferiore**
Comuni fino a 1.000 abitanti	9	15651	14,65%	14,65%	6,02%	4,63%	6,02%	4,63%
Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti	11	25839	24,18%	38,83%	12,32%	9,55%	18,34%	14,18%
Comuni da 3.001 a 5.000 abitanti	13	13871	12,98%	51,82%	9,20%	7,15%	27,54%	21,33%
Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti	17	19040	17,82%	69,64%	23,11%	17,84%	50,65%	39,18%
Comuni da 10.001 a 15.000 abitanti	24	11136	10,42%	80,06%	13,07%	10,30%	63,72%	49,47%
Comuni da 150001 a 30.000 abitanti	24	9624	9,01%	89,07%	12,47%	17,79%	76,19%	67,26%
Comuni (non capoluogo) da 30.001 a 50.000 abitanti	34	4930	4,61%	93,68%	7,13%	9,73%	83,32%	76,99%
Capoluoghi di provincia fino a 50.000 abitanti	44	1144	1,07%	94,75%	2,12%	2,96%	85,45%	79,95%
Comuni (non capoluogo) da 50.000 a 100.000 abitanti	34	1802	1,69%	96,44%	3,68%	5,11%	89,12%	85,06%
Capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000 abitanti	44	1628	1,52%	97,96%	3,62%	5,05%	92,74%	90,11%
Comuni (non capoluogo) da 100.001 a 250.000 abitanti	44	44	0,04%	98,00%	0,10%	0,14%	92,84%	90,25%
Capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000 abitanti	44	1144	1,07%	99,08%	3,46%	4,70%	96,30%	94,95%
Comuni (non capoluogo di regione) da 250.001 a 500.000 abitanti	49	98	0,09%	99,17%	0,30%	0,40%	96,60%	95,35%
Comune capoluogo di regione fino a 100.000 abitanti	44	176	0,16%	99,33%	0,68%	0,94%	97,28%	96,29%
Comune capoluogo di regione dai 100.000 ai 250.000 abitanti	44	176	0,16%	99,50%	0,68%	0,94%	97,96%	97,23%
Comune capoluogo di regione dai 250.000 ai 500.000 abitanti	49	196	0,18%	99,68%	0,74%	1,02%	98,71%	98,25%
Comuni da 500.000 ad un milione di abitanti	54	216	0,20%	99,88%	0,82%	1,12%	99,53%	99,37%
Comuni con più di un milione di abitanti	63	126	0,12%	100,00%	0,47%	0,63%	100,00%	100,00%

*Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale lavorino a tempo pieno e considerando il limite superiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

**Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale al di sotto dei 15.000 abitanti lavorino part-time considerando il limite inferiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

La Tabella 2.3 mostra invece il costo totale annuale di un dato comune (per fascia di popolazione) relativo alle indennità degli amministratori locali.

Tabella 2.3 - Stima Costo totale annuale per indennità amministratori locali per singolo comune in quella fascia di popolazione[§]

Tipologia di Comune	Limite Superiore*	Limite Inferiore**
Comuni fino a 1.000 abitanti	18.585	9.408
Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti	27.754	14.121
Comuni da 3.001 a 5.000 abitanti	45.511	23.183
Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti	109.799	55.713
Comuni da 10.001 a 15.000 abitanti	145.301	74.649
Comuni da 150001 a 30.000 abitanti	159.413	154.616
Comuni (non capoluogo) da 30.001 a 50.000 abitanti	236.568	222.904
Capoluoghi di provincia fino a 50.000 abitanti	404.197	385.977
Comuni (non capoluogo) da 50,000 a 100,000 abitanti	342.842	327.225
Capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000 abitanti	486.282	465.460
Comuni (non capoluogo) da 100.001 a 250.000 abitanti	494.090	470.665
Capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000 abitanti	636.043	597.558
Comuni (non capoluogo di regione) da 250.001 a 500.000 abitanti	705.513	657.407
Comune capoluogo di regione fino a 100,000 abitanti	830.147	787.386
Comune capoluogo di regione dai 100,000 ai 250,000 abitanti	830.147	787.386
Comune capoluogo di regione dai 250,000 ai 500,000 abitanti	900.928	852.822
Comuni da 500.000 ad un milione di abitanti	987.744	928.947
Superiore ad un milione di abitanti	1.097.009	1.020.040

[§] *Comprensivo di dodici mensilità indennità di funzione sindaco, vicesindaco, presidente del consiglio comunale, assessori, gettoni di presenza consiglieri comunali e accantonamento di una mensilità per indennità fine mandato sindaco*

**Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale lavorino a tempo pieno e considerando il limite superiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune*

***Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale al di sotto dei 15,000 abitanti lavorino part-time considerando il limite inferiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune*

La Tabella 2.4 indica invece il costo totale annuale relativo ai compensi degli amministratori locali per tutti i comuni in una data fascia di popolazione. Tale tabella evidenzia come la stima del costo annuale per indennità degli amministratori locali dei comuni italiani (escludendo le 3 RSS) sia compreso tra i 343 ed i 516 milioni di euro.

Tabella 2.4 - Stima Costo totale annuale per indennità amministratori locali comuni per data fascia di popolazione[§]

Tipologia di Comune	Limite Superiore*	Limite Inferiore**
Comuni fino a 1.000 abitanti	32.319.910	16.359.975
Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti	65.194.700	33.170.694
Comuni da 3.001 a 5.000 abitanti	48.560.681	24.736.099
Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti	122.974.659	62.398.562
Comuni da 10.001 a 15.000 abitanti	67.419.674	34.637.327
Comuni da 150001 a 30.000 abitanti	63.924.593	62.000.852
Comuni (non capoluogo) da 30.001 a 50.000 abitanti	34.302.392	32.321.011
Capoluoghi di provincia fino a 50.000 abitanti	10.509.110	10.035.400
Comuni (non capoluogo) da 50,000 a 100,000 abitanti	18.170.623	17.342.933
Capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000 abitanti	17.992.437	17.222.008
Comuni (non capoluogo) da 100.001 a 250.000 abitanti	494.090	470.665
Capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000 abitanti	16.537.123	15.536.520
Comuni (non capoluogo di regione) da 250.001 a 500.000 abitanti	1.411.025	1.314.814
Comune capoluogo di regione fino a 100,000 abitanti	3.320.587	3.149.544
Comune capoluogo di regione dai 100,000 ai 250,000 abitanti	3.320.587	3.149.544
Comune capoluogo di regione dai 250,000 ai 500,000 abitanti	3.603.710	3.411.286
Comuni da 500.000 ad un milione di abitanti	3.950.974	3.715.790
Superiore ad un milione di abitanti	2.194.018	2.040.079
Totale Comuni Italiani (Escluse 3 RSS)	516.200.895	343.013.102

[§]Comprensivo di dodici mensilità indennità di funzione sindaco, vicesindaco, presidente del consiglio comunale, assessori, gettoni di presenza consiglieri comunali e accantonamento di una mensilità per indennità fine mandato sindaco

*Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale lavorino a tempo pieno e considerando il limite superiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

**Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale al di sotto dei 15,000 abitanti lavorino part-time considerando il limite inferiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

Regioni speciali con autonomia finanziaria sulle indennità degli amministratori locali dei comuni

Per le tre regioni a statuto speciale del nord che godono di autonomia sulla finanza locale non è stato possibile reperire informazioni complete e dettagliate sul numero e le remunerazioni degli amministratori municipali appartenenti ai loro territori. Tuttavia, i dati riportati nella tabella 2.1 rappresentano certamente una sottostima dei compensi relativi alle figure equivalenti nelle tre regioni. Ad esempio, nelle provincie di Trento e Bolzano, per cui è stato possibile ottenere alcune informazioni, i compensi degli amministratori locali risultano essere significativamente maggiori rispetto a quelle degli amministratori locali nelle regioni a statuto ordinario, in alcuni casi superiori al doppio a parità di popolazione. La Tabella 2.5 presenta alcuni esempi relativi al confronto tra alcuni comuni delle provincie di Trento e Bolzano ed analoghi comuni per popolazione appartenenti a regioni a statuto ordinario.

Tabella 2.5 - Confronto Indennità mensile sindaci regioni a statuto ordinario con sindaci di comuni appartenenti a provincie di Trento e di Bolzano

Provincia	Comune	Numero di abitanti	Indennità Sindaco	Maggiorazione indennità sindaco rispetto ad analogo comune regione a statuto ordinario
Trento	TRENTO	114236	8.771,76	68,50%
	Comune regione a statuto ordinario nella stessa fascia di popolazione		5.205,89	
Trento	ANDALO	1018	1.990,20	52,92%
	Comune regione a statuto ordinario nella stessa fascia di popolazione		1.301,47	
Trento	BORGO VALSUGANA	6731	3.534,93	40,83%
	Comune regione a statuto ordinario nella stessa fascia di popolazione		2.509,98	
Trento	ROVERETO	37071	8.227,71	164,20%
	Comune regione a statuto ordinario nella stessa fascia di popolazione		3.114,23	
Bolzano	BOLZANO	101919	12.380,16	137,81%
	Comune regione a statuto ordinario nella stessa fascia di popolazione		5.205,89	
Bolzano	ALDINO	1678	2.965,77	127,88%
	Comune regione a statuto ordinario nella stessa fascia di popolazione		1.301,47	
Bolzano	SARENTINO	6863	4.826,70	92,30%
	Comune regione a statuto ordinario nella stessa fascia di popolazione		2.509,98	
Bolzano	MERANO	37253	9.899,85	217,89%
	Comune regione a statuto ordinario nella stessa fascia di popolazione		3.114,23	

**Il calcolo delle indennità dei sindaci dei comuni appartenenti alle provincie di Trento e Bolzano è aggiornato alla riduzione 7% scaturente dall'articolo 19 comma 1 della L.R. 5 febbraio 2013 n. 1.*

2.2.2 Costi di funzionamento degli organi istituzionali

I costi relativi alle indennità degli amministratori locali rappresentano solo una parte del costo complessivo della politica a livello comunale; un'altra voce di spesa significativa è rappresentata dai costi di funzionamento degli organi istituzionali. I dati relativi a tali costi per dimensione del comune e per singola figura istituzionale sono di difficile reperimento. A tal proposito, si è quindi proceduto ad estendere a tutti i comuni italiani (ad esclusione, per le ragioni già dette, di quelli appartenenti alle regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia-Giulia e Valle D'Aosta) una stima relativa ai comuni toscani effettuata dall'IRPET (2012). Questo studio ricostruisce i costi di funzionamento degli organi istituzionali dei comuni prendendo in considerazione (principalmente) i Certificati dei Conti Consuntivi dei comuni (raccolti dal Ministero dell'Interno), che riportano la spesa corrente (impegni) suddivisa per funzione, tra cui in particolare la voce "Organi istituzionali, partecipazione e decentramento", e, in alcuni casi, la relativa sottovoce "di cui indennità". Nello studio, con un processo di stima, si è calcolata la distinzione tra indennità e altre spese per organi istituzionali anche per i comuni che non presentavano questa suddivisione. Infine, la spesa per organi istituzionali ("depurata" della componente indennità) è stata attribuita ad ogni singola tipologia di amministratore locale in base al peso relativo dell'indennità che un dato tipo di amministratore locale riceve sul totale della spesa per indennità (per esempio: qualora l'indennità di carica del sindaco rappresentasse in un dato comune l' $x\%$ della spesa per indennità, la spesa del funzionamento organo istituzionale "sindaco" è stimata essere pari all' $x\%$ del totale della spesa di funzionamento degli organi istituzionali di quel comune).

Utilizzando tale metodologia, lo studio IRPET (2012) stima la spesa annuale per funzionamento degli organi istituzionali dei comuni toscani per tipologia di amministratore locale e di funzione (al netto delle indennità) come segue:

Tabella 2.6 - Valori pro-capite dei costi di funzionamento degli organi istituzionali. Valori del primo quartile di ciascuna classe – Comuni Toscani

Numero di Abitanti	Sindaco	Vicesindaco	Presidente del Consiglio Comunale	Assessore	Consigliere
Fino a 1.000 abitanti	6.801	1.020	413	-	40
Da 1.001 a 3.000	7.022	1.404	702	735	59
Da 3.001 a 5.000	8.793	1.759	1.118	914	62
Da 5.001 a 10.000	11.883	5.942	1.227	4.927	57
Da 10.001 a 15.000	34.978	19.238	3.498	12.349	387
Da 15.001 a 30.000	36.018	19.810	16.208	9.905	745
Oltre 30.000 non capoluogo	113.059	62.182	50.877	42.168	2.393
Oltre 30.000 capoluogo*	150.745	82.910	67.835	56.224	3.191
Capoluogo di regione	930.901	698.176	605.086	605.086	60.274

Fonte: IRPET (2012), Tabella 6.7

Per i comuni soggetti a legislazione nazionale (cioè tutti i comuni, tranne quelli delle tre regioni a statuto speciale del Nord) è ragionevole ipotizzare che la funzione che lega il numero e la tipologia dei rappresentanti locali ai costi di funzionamento degli organi istituzionali per categoria dimensionale sia analoga sul territorio nazionale. Utilizzando i dati riportati nella tabella 2.2b e 2.6, è dunque possibile ricavare una stima dei costi di funzionamento degli organi istituzionali per tutti i comuni appartenenti ad una data fascia di popolazione:

Tabella 2.7 - Costi Funzionamento Organi Istituzionali

Tipologia di Comune	Stima annuale spese funzionamento organi istituzionali per ogni singolo comune in quella fascia di popolazione
fino a 1.000	8.474
da 1.001 a 3.000	10.952
da 3.001 a 5.000	14.846
da 5.001 a 10.000	39.330
da 10.001 a 15.000	125.651
da 150001 a 30.000	133.481
Sotto 30000 capoluogo*	578.726
Oltre 30.000 non capoluogo	578.726
Oltre 30.000 capoluogo	978.606
Capoluogo di regione	11.301.069

**Attribuiamo spese funzionamento organi istituzionali relative ai comuni con più di 30000 abitanti non capoluogo*

Sulla base delle stime riportate nella tabella 2.7 e i dati della tabella 2.2b è infine agevole calcolare il costo complessivo annuale per il funzionamento degli organi istituzionali di tutti i comuni italiani (ad esclusione di quelli appartenenti alle regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia-Giulia e Valle D'Aosta). Come si evince dalla Tabella 2.8, questo risulta essere pari a **576 milioni di euro** su base annua.

Si osservi che si tratta probabilmente di una stima in difetto e non solo perché mancano i comuni delle tre regioni a statuto speciale che verosimilmente godono anche sul fronte del supporto agli organi istituzionali di una situazione privilegiata.⁸

⁸ La stima risulta infatti inferiore al dato complessivo derivante dai conti consuntivi dei comuni italiani. I conti consuntivi dei Comuni Italiani pubblicati dall'ISTAT e relativi all'anno 2011, riportano una cifra relativa alla voce "Organi istituzionali, partecipazione e decentramento" (depurata della sottovoce "di cui indennità") superiore al miliardo di euro. Tale differenza è probabilmente dovuta al fatto che l'estrapolazione a partire dai comuni toscani, che presuppone che tali comuni siano statisticamente rappresentativi dell'intero universo dei comuni italiani (per ciascuna tipologia di comune), non è completamente corretta. Una stima più precisa presupporrebbe l'individuazione di un campione rappresentativo di comuni per ogni regione e per ogni data fascia di popolazione. Si osservi tuttavia che la considerazione dei costi accessori, discussi in seguito nel testo, in parte colma il divario tra le nostre stime e i dati ISTAT.

Tabella 2.8 - Costi Funzionamento Organi Istituzionali (totale annuo per tutti i comuni)

Tipologia di comuni	Stima annuale spese funzionamento organi istituzionali (totale per tutti i comuni appartenenti a quella tipologia)
fino a 1.000	14.736.286
da 1.001 a 3.000	25.726.248
da 3.001 a 5.000	15.840.682
da 5.001 a 10.000	44.049.600
da 10.001 a 15.000	58.302.064
da 150001 a 30.000	53.525.881
Sotto 30000 capoluogo*	115.166.474
Oltre 30.000 non capoluogo	47.455.532
Oltre 30.000 capoluogo	9.786.060
Capoluogo di regione	192.118.173
Totale Comuni Italiani (Escluse 3 RSS)	576.707.000

**Attribuiamo spese funzionamento organi istituzionali relative ai comuni con più di 30000 abitanti non capoluogo*

2.2.3 Costi “accessori” della politica a livello comunale

I costi della politica a livello comunale comprendono anche delle voci di spesa “accessorie” che vanno al di là dei costi relativi agli emolumenti degli amministratori locali e alle spese di funzionamento degli organi istituzionali. Tre tipologie di spesa assumono un particolare rilievo in questo contesto: a) i rimborsi per oneri ai datori di lavoro e contributi connessi per le assenze degli amministratori (ovvero i rimborsi che l'ente locale deve corrispondere ai datori di lavoro dei consiglieri comunali per le loro assenze da lavoro dovute a partecipazione ai consigli comunali e commissioni consiliari); b) Spese per organi di controllo (collegio dei revisori); c) Spese per incarico esterno di Direttore Generale (qualora presente). Per poter ottenere una stima relativa a tali spese si è fatto ricorso ai dati IFEL (2009) relativi all'indagine sui fabbisogni standard dei comuni. Si è quindi proceduto a calcolare le medie di queste tre categorie di spesa per tipologia di comune.⁹

⁹ Le medie sono state corrette per la presenza di errori di misurazione. In particolare, per ovviare alla presenza di *outliers* potenzialmente derivanti dalla presenza di errori di compilazione (come segnalato dall'IFEL) e data la mancata distinzione tra valori *missing* e nulli si è proceduto a stimare tale medie dopo opportuni aggiustamenti statistici. Nello specifico, per i comuni sopra i 100,000 abitanti le medie sono state calcolate escludendo i valori al di sopra del novantesimo percentile e al di sotto del decimo percentile (*outliers*) ed escludendo i valori *missing*/nulli da tali medie (dato che per tali comuni è improbabile che una di queste voci di spesa sia effettivamente pari a zero). Per i comuni sotto i 100,000 abitanti i valori zero o mancanti sono stati considerati come zero per le voci di spesa e classi demografiche dove tale dato è indicato mancante/zero in più del 25% dei comuni. Nei restanti casi le medie sono ottenute escludendo i valori zero o mancanti. Si fa notare che, a differenza dei comuni sopra i 100,000 abitanti, non sono state esclusi i valori sopra il novantesimo percentile e sotto il decimo percentile relativi ai comuni appartenenti a classi demografiche al di sotto dei 100,000 abitanti, dato che l'alto numero di osservazioni relativo a tali comuni permette di ottenere medie che risentono in maniera limitata di eventuali errori di misurazione.

Tabella 2.9 - Media annuale per comune relativa a voci di costo "accessorie" alla politica

Tipologia di comune	Media spese annuali per comune in quella classe dimensionale		
	Rimborsi oneri ai datori di lavoro e contributi connessi per le assenze degli amministratori	Spese per organi di controllo	Spese per incarico esterno di Direttore Generale
Meno di 1.000 abitanti	425	2.715	282
1.000-2.999 abitanti	1.288	4.705	419
3.000-4.999 abitanti	2.496	6.967	431
5.000-9.999 abitanti	4.521	13.986	366
10.000-15,000 abitanti	8.646	19.869	1.034
15,000-30,000 abitanti	14.553	40.649	5.794
30,000-50,000 abitanti	33.505	56.372	11.395
50,000-100,000 abitanti	48.912	71.100	18.847
100,000-250,000 abitanti	113.628	79.585	36.872
250,000-500,000 abitanti	317.634	117.592	59.356
oltre 500,000 abitanti	541.550	89.023	387.258

La stima totale per tutti i comuni italiani (escluse le 3 RSS) dei costi annui relativi a queste tre voci di spesa è quindi pari a 40 milioni di euro per ciò che concerne i rimborsi per oneri ai datori di lavoro e contributi connessi per le assenze degli amministratori; a 84 milioni di euro relativi alle spese per organi di controllo ed, infine, a 12 milioni per le spese per incarico esterno di Direttore generale.

In particolare, è possibile notare come la somma della stima intermedia relativa ai costi relativi agli emolumenti degli amministratori locali e dei costi relativi alle spese per organi di controllo si attesta sui 514 milioni di euro l'anno. Tale dato appare sostanzialmente in linea con i dati di cassa del SIOPE che indicano una spesa dei comuni italiani pari a 524 milioni per il 2012 relativa alla voce "Spese per gli organi istituzionali dell'ente – Indennità".¹⁰ Il dato SIOPE comprende infatti anche i comuni delle 3 RSS (dove le indennità degli amministratori locali dei comuni è probabile siano sopra la media di quelle dei comuni appartenenti alle altre regioni, vedi Tabella 2.5).

Riassumendo, la spesa complessiva per la politica a livello comunale, come somma delle retribuzione degli amministratori eletti, dei costi degli organi istituzionali e dei costi "accessori" della politica comunale è stimata essere pari **a circa 1143 milioni di euro annui**, come media delle stime di massimo e minimo e a esclusione dei comuni delle 3 RSS del Nord.¹¹

¹⁰ Tale voce di spesa "Comprende le spese per l'acquisizione di prestazioni da parte dei soggetti la cui relazione con l'Ente non è riconducibile ad un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, ma deriva dall'appartenenza agli organi istituzionali: Indennità di carica ai componenti del Consiglio comunale, della Giunta, del Sindaco, dell'Organo di revisione economico finanziario, compensi derivanti dalla partecipazione dei componenti gli Organi istituzionali alle riunioni degli Organi, se spettanti, oneri riflessi, ecc.;" (SIOPE, 2012).

¹¹ Tale cifra è derivata dalla stima della media dei costi relativi alle indennità degli amministratori locali sommata alla stima dei costi relativi al funzionamento degli organi amministrativi e ai costi relativi alle tre voci di costi "accessori" della politica comunale sopra evidenziate.

2.3 Proposte di intervento e risparmi di spesa

Gli interventi sui costi della politica possono essere distinti in termini della maggiore o minore certezza con cui producono i loro risultati in termini di riduzione di spesa, e in termini dei tempi necessari perché questi risparmi si realizzano. Gli interventi prefigurabili sulle indennità e il numero degli amministratori locali tendono a produrre *effetti certi* e stimabili con precisione, anche se non necessariamente immediati. Una riduzione nelle indennità dei sindaci, decisa con legge dello stato, per esempio ha effetti immediati di riduzione della spesa dei comuni sottoposti a questa legislazione; una riduzione nel numero (massimo) di assessori ha effetti rapidi ma non immediati, dovuti ai tempi necessari per la riorganizzazione degli assessorati; una riduzione nel numero dei consiglieri ha infine effetti certi e temporalmente definiti ma non immediati, in quanto i consiglieri eletti resterebbero comunque in carica fino alle prossime elezioni.

Più complessi e incerti invece sono gli effetti d'interventi sulle spese di funzionamento degli organi istituzionali. Questi sono di più difficile quantificazione, dipendono dalle specificità di ogni singolo ente istituzionale e di ogni intervento, e sono per loro natura più incerti e raggiungibili solo in un periodo di tempo non breve. Una riduzione nel numero dei consiglieri e degli assessori, per esempio, genera sicuramente un minore bisogno di attività amministrativa di supporto, ma se questo si traduce in risparmi o meno e in che tempi, dipende dalla capacità di riorganizzazione dell'ente e dalle caratteristiche del personale amministrativo di supporto. Dipende anche dalla tipologia dell'intervento ipotizzato; per esempio, una fusione tra diversi municipi comporta necessariamente una messa in comune degli organi amministrativi, che sia pure in tempi non immediati, per la rigidità dell'impiego pubblico, conduce comunque a dei risparmi nel medio-lungo periodo¹². Una riduzione nel numero degli assessori potrebbe invece non avere gli stessi effetti su i costi di funzionamento, stante la presenza di costi fissi nella gestione dei municipi.

In seguito illustriamo gli elementi di criticità relativi ai costi della politica a livello comunale e le possibili misure di intervento per il contenimento della spesa pubblica, cercando di distinguere tra effetti certi e immediati e effetti più incerti e di medio periodo.

2.3.1 Elementi di criticità e relativi interventi di contenimento dei costi della politica a livello locale

a) Fusione di comuni al di sotto di una certa soglia di popolazione

Il confronto dei dati presenti nelle tabelle 2.2a e 2.2b permette di evidenziare una sproporzione tra la percentuale di popolazione italiana residente in comuni piccoli e la rispettiva percentuale di amministratori locali. Ad esempio, mentre solo l'1,7% della popolazione italiana vive in comuni al di sotto di 1000 abitanti, il 14,7% del totale degli amministratori locali dei comuni appartiene a tali comuni. Analoga sproporzione è presente, per esempio, nei comuni fino ai 5000 abitanti; qui

¹² Il già citato lavoro dell'IRPET (2012) stima in 10 anni il tempo necessario per l'ottenimento dei risparmi sui costi di funzionamento a seguito di una fusione, stante l'età media del personale amministrativo impiegato nei comuni, particolarmente elevato a seguito dei reiterati interventi di blocco del turn over del personale che si sono succeduti negli ultimi anni. Si osservi comunque che questa stima è estrema, perché assume che il personale amministrativo impiegato a sostegno del consiglio comunale abolito non possa essere in alcun modo riutilizzato nell'offrire servizi alla cittadinanza; la segretaria o l'autista del sindaco non può svolgere altra funzione. Se questo è invece possibile, anche se non ci sono risparmi diretti di risorse, ne può risultare una migliore allocazione delle risorse, con un incremento dei servizi dedicati ai cittadini a parità di spesa.

risiede solo il 16,5% della popolazione italiana, ma esprime circa il 52% del totale degli amministratori locali dei comuni. La tabella 2.10 riporta la rappresentatività e proporzione degli amministratori locali rispetto ai cittadini per fascia di popolazione.

Tabella 2.10 - Amministratori locali e cittadini: rappresentanza e proporzione

Tipologia di Comune	Numero medio di cittadini rappresentati per amministratore locale	Numero medio di amministratori per 1000 abitanti
Comuni fino a 1.000 abitanti	60	16,54
Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti	167	5,99
Comuni da 3.001 a 5.000 abitanti	300	3,33
Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti	417	2,40
Comuni da 10.001 a 15.000 abitanti	508	1,97
Comuni da 150001 a 30.000 abitanti	855	1,17
Comuni (non capoluogo) da 30.001 a 50.000 abitanti	1.114	0,90
Capoluoghi di provincia fino a 50.000 abitanti	733	1,36
Comuni (non capoluogo) da 50.000 a 100.000 abitanti	1.831	0,55
Capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000 abitanti	1.626	0,62
Comuni (non capoluogo) da 100.001 a 250.000 abitanti	2.473	0,40
Capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000 abitanti	3.339	0,30
Comuni (non capoluogo di regione) da 250.001 a 500.000 abitanti	5.576	0,18
Comune capoluogo di regione fino a 100.000 abitanti	1.545	0,65
Comune capoluogo di regione dai 100.000 ai 250.000 abitanti	3.011	0,33
Comune capoluogo di regione dai 250.000 ai 500.000 abitanti	6.667	0,15
Comuni da 500.000 ad un milione di abitanti	14.251	0,07
Superiore ad un milione di abitanti	30.629	0,03

La seguente tabella tratta da Baldersheim and Rose (2010) permette un utile confronto internazionale sulla dimensione dei comuni italiani.¹³ Tale confronto permette di evidenziare l'eccessiva frammentazione dei comuni italiani la cui popolazione media si aggira intorno ai 7200 abitanti e la mediana intorno ai 2500 abitanti.

¹³ Tale tabella è corrispondente alla tabella 3.2 di IRPET (2012)

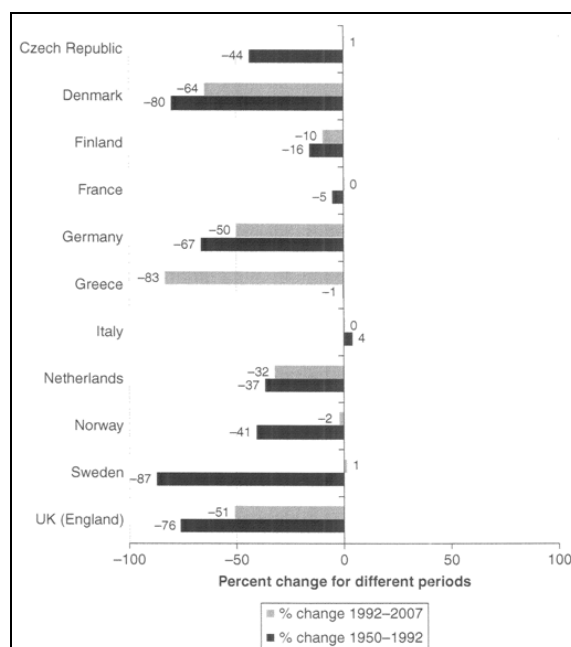
Tabella 2.11 - Caratteristiche dei comuni in alcuni paesi - 2007

Paese	Nr. comuni	Popolazione media	% comuni <5mila abitanti	Superficie media in Km2	% Spesa locale su PIL
Gran Bretagna	437	139.480	0	560	13
Danimarca	98	55.480	3	440	32
Svezia	290	31.300	4	1.552	25
Paesi Bassi	443	36.898	2	94	15
Grecia	1.034	10.750	53	128	3
ITALIA	8.101	7.270	71	37	15
Germania	12.312	6.690	77	29	7
Spagna	8.111	5.430	85	62	6
Francia	36.683	1.720	95	18	11

Fonte: Baldersheim H., Rose L. E. 2010

Inoltre il seguente grafico evidenzia come l'Italia (a differenza di molti altri paesi europei) non abbia apportato alcuna sostanziale riduzione del numero di comuni dal 1950 al 2007.

Figura 2.1 - Cambiamento percentuale nel numero di comuni in 11 paesi europei: 1950-1992 e 1992-2007.

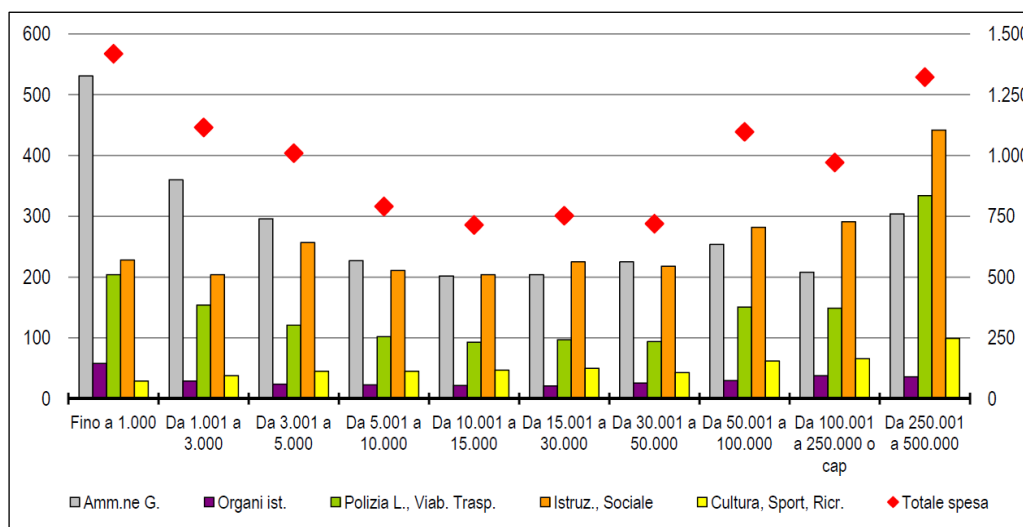


Fonte: Baldersheim and Rose (2010, Figure 1.2)

Infine, la dimensione territoriale dei comuni sembra essere superata dalle dimensioni sostanziali a cui fanno riferimento una buona parte dei servizi municipali: ad esempio i bacini di spostamento casa-lavoro per la mobilità (Sistemi Locali del Lavoro, SSL: 645 in totale, escludendo i comuni appartenenti alle tre RSS sopra specificate), o le aree ottimali definite per la prestazione dei servizi socio-sanitari (come ad esempio le Zone Socio Sanitarie individuate dalla regione Toscana, ZSS: 34 in totale a fronte di 287 comuni esistenti nella regione).

Vi è inoltre evidenza che nei piccoli comuni una parte rilevante della spesa sia in realtà destinata ai servizi di amministrazione generale, cioè al funzionamento della macchina amministrativa, piuttosto che all'offerta di servizi alla popolazione. La Figura 2.2 (tratta da IRPET, 2012; Grafico 2.1) illustra la spesa pro-capite nel 2010 relativa ai comuni toscani per fascia di popolazione. In particolare, il grafico mostra come più della metà della spesa totale dei comuni di minori dimensioni sia assorbita dalla spesa per l'amministrazione generale. Inoltre, la spesa pro-capite per il funzionamento degli organi istituzionali registra il suo massimo nei comuni di più piccole dimensioni, e si riduce considerevolmente all'aumentare della dimensione del comune. In particolare, la spesa pro-capite comunale raggiunge un minimo attorno ai 10,000 abitanti e rimane stabile attorno a questo minimo fino ai 50,000 abitanti. Gli studi svolti su numerosi altri campioni regionali confermano l'esistenza di analoghe curve a "U".

Figura 2.2 - Spesa pro-capite 2010 complessiva (scala dx) e per alcune funzioni (scala sx) relativa ai comuni toscani per fascia di popolazione



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati dei Conti Consuntivi (IRPET, 2012; Grafico 2.1)

Per tutte queste ragioni, apparirebbe opportuno, per motivi di efficienza, ridurre in maniera sostanziale il numero di comuni, introducendo l'obbligo di fusione per tutti i comuni al di sotto di una certa soglia di popolazione (per esempio, 3000, 5000 o 10000 abitanti). Un simile intervento avrebbe naturalmente effetti anche robusti sui costi della politica, sia direttamente attraverso la riduzione dei rappresentanti eletti, sia indirettamente per i processi di fusione degli apparati amministrativi. Al contrario, la previsione che i comuni al di sotto di una certa dimensione offrano i

servizi in comune tramite unioni (si veda il capitolo 1), mentre è probabile che aumenti l'efficienza dei servizi sfruttando le economie di scala, è improbabile che influenzi in modo significativo i costi della politica, perché sia il numero dei municipi che i loro rappresentanti resterebbero immutati. Una comune obiezione nei confronti di ipotesi di fusione è che questa ridurrebbe la rappresentanza dei comuni originali, soprattutto dei più piccoli, riducendo la loro capacità di garantire benefici ai loro cittadini. Questo pericolo, ammesso che esista, potrebbe però essere ridotto introducendo meccanismi che garantiscano una presenza adeguata di amministratori dei diversi comuni d'origine nei consigli dei nuovi comuni generati dalla fusione. Modifiche nella legge elettorale per l'elezione dei sindaci sarebbero sufficienti a questo fine.

b) Riduzione del numero di assessori e consiglieri comunali

Un'altra possibile dimensione d'intervento riguarda il numero di assessori e consiglieri comunali; la tabella 2.2b riporta la distribuzione degli amministratori comunali per dimensione della popolazione del comune. In particolare, il numero di consiglieri e assessori aumenta al crescere della popolazione, ma in modo assai graduale. Il numero di consiglieri comunali varia da 6 per i comuni al di sotto i 1000 abitanti a 48 per quelli sopra il milione; quello (massimo) degli assessori da 0 a 12, cosicché un consigliere rappresenta in media circa 90 cittadini nei comuni più piccoli e 40,200 nei comuni più grandi. Benché non esista una regola generale che identifichi il numero ottimale di rappresentanti per popolazione e benché esista probabilmente un livello minimo di rappresentanza perché un ente democratico possa funzionare, il numero attuale di consiglieri comunali sembra comunque molto cospicuo, soprattutto nei comuni di piccola dimensione. Si osservi anche che tra numero dei consiglieri e numero degli assessori esiste un rapporto funzionale; data l'attività di controllo che i consiglieri devono esercitare, la necessità di rappresentare sia la maggioranza che l'opposizione nel consiglio, la forte leva maggioritaria del sistema elettorale comunale e il fatto che gli assessori sono spesso anche consiglieri (di maggioranza), è necessario che per ogni assessore siano previsti almeno tre o quattro consiglieri¹⁴. In quanto segue, a titolo esemplificativo ipotizziamo una riduzione generalizzata del 20% di assessori e consiglieri; sono naturalmente possibili anche altre soluzioni. Si osservi che una riduzione del 20% porterebbe il numero di assessori a 10 per i comuni di maggiori dimensioni ed ad un numero di consiglieri comunali compreso tra 5 (per i comuni fino a 1000 abitanti) e 38 (per i comuni con più di un milione di abitanti), un numero cioè ancora cospicuo.

c) Eliminazione indennità di fine mandato dei sindaci

La legislazione attuale prevede per i sindaci un doppio benefit in termini di contributi previdenziali. Da un lato "l'amministrazione locale provvede a rimborsare al datore di lavoro la quota annuale di accantonamento per indennità di fine rapporto" (Cuzzola, 2007, pagina 9). Tale disposizione "è volta a tenere indenni i datori di lavoro dai pesi economici delle assenze da lavoro dei propri dipendenti in ragione del loro mandato elettorale" (*ibidem*). Allo stesso tempo, l'articolo 82 del T.U.E.L. "prevede per i Sindaci e per i presidenti delle Province l'indennità di fine mandato.

¹⁴ Anche la letteratura internazionale suggerisce un rapporto consiglieri/assessori non dissimile da quello italiano; si veda per esempio Purdam et als., 2008.

L'ammontare dell'indennità di fine mandato da corrispondere è pari a una mensilità dell'indennità di carica moltiplicata per ogni anno di esercizio del mandato" (*ibidem*). Questa sorta di "doppio-TFR" rappresenta quindi un vero e proprio benefit per il sindaco che pare privo di alcuna giustificazione sostanziale. L'eliminazione dell'indennità di fine mandato permetterebbe quindi di ottenere un risparmio annuale pari ad una mensilità relativa all'indennità di carica del sindaco per ogni comune.

- d) Riduzione emolumenti amministratori locali (riduzione del 10% indennità di funzione Sindaco, Vice-Sindaco e Assessori; riduzione del 20% indennità di funzione del presidente del consiglio comunale e dei gettoni di presenza degli assessori comunali) per i comuni al di sotto di 15,000 o 30,000 abitanti

La tabella 2.1 riporta le attuali indennità mensili (per ciò che concerne sindaci, vice-sindaci, presidenti dei consigli comunali e assessori) e gettoni di presenza per i consiglieri comunali. Si osserva come per ciascuna figura di amministratore comunale le retribuzioni crescano all'aumentare della popolazione, verosimilmente per tener conto dei maggior oneri e delle maggiori responsabilità per il sindaco e gli altri rappresentanti eletti derivanti dal governo di entità vieppiù complesse. Tuttavia, è discutibile se la scala dell'indennità rifletti in modo accurato il carico crescente dei compiti e delle responsabilità. Per esempio, il sindaco di un comune di 3000 abitanti ha diritto a un'indennità di quasi 2000 euro lordi a mese, che al netto delle imposte è superiore alla metà di quella di un sindaco di una città di 200,000 abitanti. Inoltre, per quanto non siano disponibili studi che analizzino in dettaglio il carico di lavoro dei diversi rappresentanti locali in funzione della dimensione, è molto probabile che nei municipi di minor dimensioni l'attività di sindaco e di assessore sia maggiormente compatibile con lo svolgimento di una normale attività lavorativa, di lavoro dipendente o autonomo. Appare dunque ragionevole ipotizzare riduzioni nelle remunerazioni degli amministratori locali per i comuni sotto una certa dimensione. Si è ipotizzato di intervenire sui comuni al di sotto dei 15,000 o 30,000 abitanti con una riduzione degli emolumenti del 10% per i membri della giunta comunale (sindaco, vice-sindaco e assessori) e del 20% per i restanti amministratori locali (consiglieri comunali e presidente del consiglio comunale). Data la maggiore responsabilità e *accountability* dei membri della giunta, tali tipologie di amministratori locali è opportuno abbiano una minore penalizzazione in termini di incentivi economici.

2.3.2. Stima dei risparmi di breve periodo (immediati)

2.3.2.1 Stima dei risparmi da singoli interventi (considerati separatamente)

- a) Fusione di comuni al di sotto di una certa soglia relativa al numero di abitanti

La seguente tabella riassume la stima dei risparmi di spesa derivanti dalla fusione dei comuni al di sotto di una certa soglia di popolazione¹⁵. In questa prima fase consideriamo solo i risparmi certi e

¹⁵ Questo calcolo è effettuando sommando la popolazione di tutti i comuni al di sotto di una data soglia di popolazione (e.g., 3000) e dividendo tale totale per quella soglia. Il numero risultante rappresenta il numero totale di comuni (ciascuno con un numero di abitanti pari a quella soglia) che risulterebbero dalla fusione dei comuni esistenti. Si è quindi proceduto al calcolo dei costi totali delle spese di indennità degli amministratori locali relativi a tali nuovi comuni. Il risparmio di spesa dalla fusione è quindi pari alla somma dei costi totali

più facilmente quantificabili che derivano dalla riduzione del numero degli amministratori locali (risparmi certi ma che, si ricorda, richiedono per essere ottenuti il tempo necessario per la fusione e formazione dei nuovi consigli). Come spiegato nella nota 15, la stima è qui svolta assumendo che la popolazione dei comuni sotto la soglia venga suddivisa in comuni di dimensioni esattamente pari alla soglia; in realtà, poiché la somma della popolazione di comuni limitrofi solo eccezionalmente può condurre ad un numero pari alla soglia, i nuovi comuni generati dalla fusione avrebbero generalmente una dimensione maggiore della soglia e dunque genererebbero risparmi maggiori. Si osservi inoltre che mentre nella tabella consideriamo a titolo esemplificativo varie possibilità, la soglia di 10,000 abitanti (e di 3,000 per le comunità montane) assume una pregnanza particolare. Nel disegno di legge 1542 approvato alla Camera e in discussione al Senato, 10,000 abitanti è infatti la soglia minima per l'esercizio delle funzioni fondamentali; se il disegno di legge verrà approvato, tutti i comuni con popolazione inferiore ai 10,000 abitanti saranno obbligati a coordinarsi in unioni di comuni di dimensioni almeno pari a 10,000 abitanti per l'offerta dei servizi. Considerare una possibilità di fusione per i comuni al di sotto di questa soglia appare dunque particolarmente rilevante. Si osserva dalla Tabella 2.12 che la fusione dei comuni sotto la soglia di 10,000 abitanti genererebbe un risparmio stimabile tra i 59 e i 98 milioni di euro soltanto per ciò che concerne gli emolumenti degli amministratori locali e costi "accessori".

Tabella 2.12 - Fusione comuni: numero di comuni eliminati e stima dei risparmi di spesa

Fusione comuni	Numero di comuni eliminati	Percentuale di comuni eliminati (su totale di 7448)	Numero di comuni restanti	Stima di risparmi di spesa	
				Limite Superiore*	Limite Inferiore**
Al di sotto di 3000 Abitanti	2334	31%	5114	58.599.678	34.528.085
Al di sotto di 5000 Abitanti	3271	44%	4177	73.261.031	43.519.530
Al di sotto di 10000 Abitanti	4539	61%	2909	98.383.004	59.891.335
Al di sotto di 15000 Abitanti	5204	70%	2244	134.492.881	77.776.135

*Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale lavorino a tempo pieno e considerando il limite superiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

**Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale al di sotto dei 15,000 abitanti lavorino part-time considerando il limite inferiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

Data l'analisi presentata nel paragrafo 2.3.1 e la discussione sopra riportata sul disegno di legge 1542, la fusione dei comuni al di sotto dei 10,000 abitanti appare quindi l'intervento di *first-best* in

dei comuni esistenti meno la somma dei costi totali dei comuni data dalla simulazione di fusione sopra riportata. Tale stima risulta naturalmente un'approssimazione di massima dei possibili risparmi. Da un lato essa sottostima alcuni risparmi dovuti alla possibile completa eliminazione di alcuni comuni (per esempio: la fusione di un comune di 3,000 abitanti con un comune di 11,000 abitanti risulterebbe in un comune di 14,000 abitanti con la conseguente eliminazione di tutti gli amministratori locali del comune di 3,000 abitanti). Dall'altro lato, tale simulazione sovrastima i risparmi in quanto non tiene conto della presenza di vincoli legati a caratteristiche specifiche di alcuni comuni. Ad esempio, la soglia di 10,000 o 15,000 abitanti potrebbe essere troppo elevata per i comuni montuosi. Tuttavia, come evidenzia la tabella 2.A.2 dell'Appendice, l'attuale classificazione dei comuni montuosi appare obsoleta ("Il carattere di montanità del comune è stato definito dalla legge 25 luglio 1952, n. 991 e congelato a tale data", Istat, 2011), o non necessariamente legata a peculiari caratteristiche orografiche del territorio comunale. Occorre quindi enfatizzare che eventuali eccezioni alla fusione dei comuni al di sotto di una certa soglia dovranno essere accordate previa revisione di tali classificazioni.

questo contesto. La presenza di vincoli politico-istituzionali potrebbe far propendere per una soluzione di *second-best* quale ad esempio la fusione dei comuni al di sotto dei 5,000 o perfino dei 3,000 abitanti. Tale intervento porterebbe tuttavia ad un risparmio molto più contenuto, tra i 34 ed i 58 milioni di euro. Più in generale, è utile notare che in assenza d'interventi sul numero dei comuni, conseguire risparmi paragonabili sul fronte degli emolumenti ai politici locali richiederebbe tagli severi alle remunerazioni, con effetti discutibili in termini d'incentivi. Per esempio, se si volessero conseguire gli stessi risparmi dalla fusione dei comuni al di sotto dei 10,000 abitanti, lasciando tuttavia inalterato il numero dei comuni, occorrerebbe decurtare di più del 40% gli emolumenti di tutti gli amministratori locali presenti in tali comuni. Tuttavia, tale misura appare sub-ottimale. La letteratura scientifica internazionale suggerisce che in genere incentivi economici possano migliorare la "qualità" dei politici locali; e proprio nel contesto dei comuni italiani c'è qualche studio particolarmente significativo. Gagliarducci e Nannicini (2013), per esempio, usano la *regression discontinuity analysis* per mostrare come la maggiore indennità di funzione percepita dai sindaci nei comuni poco al di sopra dei 5,000 abitanti (rispetto ai loro colleghi dei comuni poco al di sotto di tale soglia) porti ad avere sindaci con un maggiore grado di istruzione e che amministrano il comune con maggiore efficienza. Inoltre, come discusso nel paragrafo 2.3.1, mentre la fusione dei comuni al di sotto di una certa soglia di popolazione porterebbe necessariamente anche dei risparmi indiretti dovuti ai processi di fusione degli apparati amministrativi (sia pure non nell'immediato), nulla di tutto questo avverrebbe se si mantenesse il numero di comuni e il numero degli amministratori invariato. A questo proposito, è anche opportuno sottolineare che mentre il focus del presente lavoro, per i limiti di mandato, è *esclusivamente* sui risparmi dei costi per la politica derivanti da fusioni, è molto probabile che queste, consentendo di sfruttare i rendimenti di scala nell'offerta dei servizi amministrativi, potrebbero generare in realtà risparmi considerevoli anche su questo fronte. Per esempio, un recente studio SOSE (2014), svolto utilizzando l'imponente banca dati raccolta attraverso il questionario sui comuni italiani per l'introduzione di costi e fabbisogni standard in attuazione della L42/2009, stima **tra i 310 ed i 983 milioni i risparmi derivanti dalla fusione dei comuni fino a 10,000 abitanti**, relativi alla riduzione in termini di spesa corrente per ciò che concerne i quattro servizi delle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (FC01A – Gestione delle entrate; FC01B – Ufficio tecnico; FC01C – Servizi di anagrafe; FC01D – Altri servizi generali).¹⁶

b) Riduzione del numero di assessori e consiglieri comunali del 20%

La tabella 2.13 riporta invece la stima dei risparmi di spesa, ancora considerando solo i risparmi diretti in termini di remunerazione, di una riduzione generalizzata del 20% del numero di assessori e consiglieri comunali. Il risparmio di spesa oscilla in questo caso tra i 44 e i 60 milioni di euro annui. Tali risparmi emergerebbero sia dalle minori spese per emolumenti degli amministratori locali, sia dalla riduzione dei rimborsi per oneri ai datori di lavoro e contributi connessi alle assenze degli amministratori.

¹⁶ Si veda, *Studi Fiscali*, "SF215- Stima degli effetti della fusione dei comuni", SOSE, Febbraio 2014.

Tabella 2.13 - Stima risparmi di spesa da riduzione del 20% di consiglieri e assessori

Tipologia di comune	Limite Superiore*	Limite Inferiore**
Comuni fino a 1.000 abitanti	347.835	281.162
Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti	1.178.446	987.332
Comuni da 3.001 a 5.000 abitanti	4.672.730	2.667.797
Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti	17.286.541	9.331.869
Comuni da 10.001 a 15.000 abitanti	8.833.542	4.991.850
Comuni da 150001 a 30.000 abitanti	8.288.253	7.927.551
Comuni (non capoluogo) da 30.001 a 50.000 abitanti	4.648.458	4.235.671
Capoluoghi di provincia fino a 50.000 abitanti	1.832.888	1.744.068
Comuni (non capoluogo) da 50.000 a 100.000 abitanti	2.454.748	2.282.312
Capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000 abitanti	3.197.534	3.053.079
Comuni (non capoluogo) da 100.001 a 250.000 abitanti	100.827	96.435
Capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000 abitanti	3.265.214	3.077.601
Comuni (non capoluogo di regione) da 250.001 a 500.000 abitanti	345.601	326.893
Comune capoluogo di regione fino a 100.000 abitanti	573.305	541.234
Comune capoluogo di regione dai 100.000 ai 250.000 abitanti	625.078	593.007
Comune capoluogo di regione dai 250.000 ai 500.000 abitanti	804.318	766.902
Comuni da 500.000 ad un milione di abitanti	1.012.314	965.277
Superiore ad un milione di abitanti	531.813	499.743
TOTALE	59.999.446	44.369.781

*Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti gli assessori lavorino a tempo pieno e considerando il limite superiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

**Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti gli assessori dei comuni al di sotto dei 15.000 abitanti lavorino part-time considerando il limite inferiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

c) Eliminazione indennità di fine mandato dei sindaci (risparmi quinquennali)

La tabella 2.14 riporta la stima in termini di risparmi di spesa quinquennali ottenibili dall'eliminazione dell'indennità di fine mandato dei sindaci. Questi risparmi (certi) verrebbero ottenuti soltanto alla fine del mandato del sindaco (la cui durata complessiva è pari a 5 anni, salvo elezioni anticipate). In cinque anni, il risparmio conseguibile è tra i 39 e i 67 milioni.

Tabella 2.14 - Stima risparmi di spesa in 5 anni da eliminazione indennità fine mandato sindaci

Tipologia di Comune	Limite Superiore*	Limite Inferiore**
Comuni fino a 1.000 abitanti	10.103.816	5.051.908
Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti	15.285.789	7.642.894
Comuni da 3.001 a 5.000 abitanti	10.415.030	5.207.515
Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti	14.055.905	7.027.952
Comuni da 10.001 a 15.000 abitanti	6.470.169	3.235.085
Comuni da 150001 a 30.000 abitanti	5.591.676	5.591.676
Comuni (non capoluogo) da 30.001 a 50.000 abitanti	2.257.820	2.257.820
Capoluoghi di provincia fino a 50.000 abitanti	483.404	483.404
Comuni (non capoluogo) da 50,000 a 100,000 abitanti	985.401	985.401
Capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000 abitanti	834.103	834.103
Comuni (non capoluogo) da 100.001 a 250.000 abitanti	22.543	22.543
Capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000 abitanti	676.765	676.765
Comuni (non capoluogo di regione) da 250.001 a 500.000 abitanti	52.059	52.059
Comune capoluogo di regione fino a 100,000 abitanti	140.373	140.373
Comune capoluogo di regione dai 100,000 ai 250,000 abitanti	140.373	140.373
Comune capoluogo di regione dai 250,000 ai 500,000 abitanti	140.373	140.373
Comuni da 500.000 ad un milione di abitanti	140.373	140.373
Superiore ad un milione di abitanti	70.187	70.187
TOTALE	67.866.159	39.700.805

*Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci lavorino a tempo pieno

**Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci nei comuni al di sotto dei 15,000 abitanti lavorino part-time

- d) Riduzione emolumenti amministratori locali (riduzione del 10% indennità di funzione Sindaco, Vice-Sindaco e Assessori; riduzione del 20% indennità di funzione del presidente del consiglio comunale e dei gettoni di presenza degli assessori comunali) per i comuni al di sotto di 15,000 o 30,000 abitanti

La tabella 2.15 riporta le stime relative ai risparmi in termini di spesa per indennità degli amministratori locali derivanti da una decurtazione del 10% dell'indennità di funzione dei componenti della giunta comunale ed una contestuale decurtazione del 20% delle indennità e gettoni di presenza degli altri amministratori locali. I risparmi oscillano tra i 19 e i 36 milioni di euro all'anno se tale provvedimento venisse applicato ad i comuni al di sotto dei 15,000 abitanti; i

risparmi sarebbero invece compresi tra i 26 ed i 44 milioni di euro annui se tale misura venisse implementata in tutti i comuni al di sotto di 30,000 abitanti.

Tabella 2.15 - Stima risparmi di spesa da decurtazione del 10% indennità di funzione membri giunta comunale e del 20% indennità di funzione presidente del consiglio comunale e gettoni di presenza consiglieri comunali

	Limite Superiore*	Limite Inferiore**
Risparmi decurtazione emolumenti amministratori locali comuni fino a 15,000 abitanti	36.718.370	18.972.754
Risparmi decurtazione emolumenti amministratori locali comuni fino a 30,000 abitanti	44.291.851	26.161.487

**Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale lavorino a tempo pieno e considerando il limite superiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune*

***Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale al di sotto dei 15,000 abitanti lavorino part-time considerando il limite inferiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune*

2.3.2.2 Stima dei risparmi ottenibili implementando tutti i precedenti interventi simultaneamente

Nel caso in cui gli interventi precedenti venissero attuati simultaneamente il risparmio di spesa sarebbe inferiore alla somma dei singoli interventi. Ad esempio, il computo dei risparmi di spesa derivante dalla fusione dei comuni al di sotto di una certa soglia di popolazione è ottenuto tenendo costante il numero e indennità degli amministratori locali. Per calcolare il risparmio totale occorre quindi confrontare la spesa totale dopo l'implementazione di tutte queste misure con le stime di spesa presentate in precedenza. Inoltre, per imputare la quota dei risparmi totali ai singoli interventi si deve assumere una data sequenza degli interventi stessi. La Tabella 2.16 riassume i risparmi ottenibili dall'adottare congiuntamente tutti gli interventi. Inoltre, la tabella riporta il riparto di tali risparmi attribuibile ai singoli interventi assumendo che gli interventi avvengano nel seguente ordine temporale: a) decurtazione emolumenti degli amministratori comunali nei comuni al di sotto dei 15,000 abitanti (27.8 milioni di euro di risparmi); b) riduzione di consiglieri comunali e assessori del 20% (49.6 milioni di euro di risparmi addizionali); c) eliminazione indennità fine mandato dei sindaci (9.9 milioni di euro di ulteriori risparmi); d) fusione dei comuni al di sotto dei 10,000 abitanti (70.6 milioni di euro di risparmi aggiuntivi).

Si osserva che la stima del risparmio medio annuale di spesa per ciò che concerne gli emolumenti degli amministratori locali e costi accessori ottenibile (nel breve periodo) implementando gli interventi riportati in precedenza, si aggira tra i 122 e i 193 milioni di euro, **con una media superiore ai 158 milioni di euro**. Poiché il valore medio della stima dei costi attuali relativi ad emolumenti degli amministratori locali dei comuni e costi accessori si attesta attorno ai 567 milioni di euro, ciò comporterebbe un possibile risparmio di spesa del 28% circa.¹⁷

¹⁷ Si osservi che nel maggio 2014 sono previste elezioni per 4086 comuni, di cui 3932 appartengono a regioni a statuto ordinario (si tratta del 53% circa del totale dei comuni di queste regioni). **Di questi, 3505 sono comuni al di sotto di 10,000 abitanti.** Misure volte alla riduzione del numero di assessori e consiglieri

Tabella 2.16. Risparmi annuali spese per indennità amministratori locali derivanti da implementazione misure congiunte

Limite superiore*	Limite inferiore**	Stima Finale***
Riduzione emolumenti amministratori locali (10% Giunta Comunale, 20% per altri amministratori) in comuni al di sotto di 15,000 abitanti		
36.718.370	18.972.754	27.845.562
Riduzione Assessori e Consiglieri Comunali del 20%		
56.747.506	42.633.781	49.690.643
Eliminazione indennità fine mandato dei sindaci		
12.446.618	7.376.854	9.911.736
Fusione Comuni al di sotto di 10,000 abitanti		
87.457.612	53.843.748	70.650.680
Totale		
193.370.105	122.827.136	158.098.620

*Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale lavorino a tempo pieno e considerando il limite superiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

**Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale al di sotto dei 15,000 abitanti lavorino part-time considerando il limite inferiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune

***La stima finale è effettuata prendendo la media delle stime relative a limite superiore ed inferiore

2.3.3 Stima dei risparmi di medio periodo (a regime)

Come discusso nei paragrafi precedenti, mentre i risparmi relativi a interventi sul numero o la remunerazione degli amministratori locali sono certi e immediati, i risparmi relativi sul costo di funzionamento delle strutture sono incerti e di più lungo periodo, in quanto dipendono dalla capacità degli enti comunali di riassegnare il personale in soprannumero e di economizzare sugli altri costi. Ma non c'è dubbio che questi risparmi sarebbero comunque molto significativi. Una fusione degli apparati amministrativi derivante da una fusione dei municipi per esempio necessariamente comporterebbe una riorganizzazione degli uffici e la ridondanza di alcune figure professionali che con il tempo verrebbero riassorbiti o destinati ad altre funzioni di maggior rilievo per la cittadinanza. Allo scopo di offrire una qualche quantificazione di questi possibili risparmi usiamo ancora una volta i risultati dello studio IRPET (2012), che come spiegato nel par. 2.2.2, associa ad ogni figura di amministratore locale una quota dei costi di funzionamento dei consigli.

e alla fusione dei comuni andrebbero implementate prima di tale tornata elettorale per non incorrere nel rischio di dover posticipare di cinque anni gli interventi e i conseguenti risparmi di spesa.

Ciò ci consente di associare, sia pure con un certo grado di approssimazione, a una riduzione del numero dei rappresentanti locali una riduzione delle spese istituzionali.

Stima dei risparmi da singoli interventi

Sulla base di questa metodologia si può stimare che la fusione di comuni al di sotto dei 10,000 abitanti porterebbe ad un risparmio stimato intorno ai 32 milioni di euro. La riduzione del numero di assessori e consiglieri comunali del 20% come intervento alternativo, ad un risparmio di circa 63.3 milioni di euro.

2.3.3.1 Stima dei risparmi ottenibili implementando tutti i precedenti interventi simultaneamente

Operando la fusione dei comuni al di sotto dei 10,000 abitanti successivamente alla riduzione del numero di assessori e consiglieri comunali del 20% si otterrebbero risparmi aggiuntivi per circa 33.9 milioni di euro. In totale, l'implementazione simultanea di questi due interventi di contenimento della spesa porterebbe dunque ad un risparmio complessivo annuale di circa 97.3 milioni di euro.¹⁸

2.3.4 Stima dei risparmi totali (di breve e di medio periodo)

I risparmi congiunti derivanti da riduzioni della spesa sul fronte degli emolumenti degli amministratori locali, costi accessori e dei costi di funzionamento degli organi istituzionali possono essere stimati **attorno ai 255.4 milioni annuali**, 158 circa relativi a risparmi di spesa sul fronte degli emolumenti e dei costi accessori e 97.3 per la riduzione nei costi di funzionamento. Se invece non si procedesse a una fusione dei comuni sotto i 10,000, ma si attuassero tutti gli altri interventi previsti, compreso il taglio del 20% di consiglieri e assessori, il risparmio totale annuale ottenibile nel giro di un quinquennio potrebbe essere calcolato **in circa 150 milioni di euro**, di cui 63 per riduzione di spese di funzionamento. Questi numeri vanno confrontati con il totale dei costi stimati attuali relativi a queste due voci di spesa che si è quantificato attorno ad un 1 miliardo e 143 milioni di euro. **Il risparmio totale si attesterebbe quindi intorno al 22%** nel primo caso e attorno al **13%** nel secondo.

2.3.5 Stima dei risparmi totali (di breve e di medio periodo) includendo 3 RSS

Le stime sopra discusse riportano il totale dei costi (e dei relativi risparmi di spesa ottenibili dall'implementazione delle misure proposte) *escludendo* le tre regioni a statuto speciale (Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia-Giulia e Valle D'Aosta), dove, come si è detto, l'attribuzione negli statuti della competenza sulla finanza locale si è estesa anche a una determinazione delle regole di funzionamento dei municipi, inclusive del numero e delle remunerazioni dei rappresentanti eletti.

¹⁸ Si osservi che la fusione dei comuni al di sotto dei 10,000 abitanti *successiva* alla riduzione del numero di consiglieri comunali e assessori del 20% porterebbe ad un risparmio di spesa superiore a quello imputabile al singolo intervento. Questa discrepanza è dovuta al minore costo di funzionamento dei comuni di 10,000 abitanti scaturente dalla riduzione del numero di consiglieri comunali e assessori.

Tuttavia, è possibile effettuare una stima dei risparmi addizionali che deriverebbero dall'estendere tali misure anche a queste regioni, nell'ipotesi che gli stessi indici per remunerazioni e numero di assessori valgano anche per queste regioni. Tale computo rappresenta naturalmente un valore fortemente sottostimato di tali risparmi considerato che, come si evince dalla Tabella 2.5, gli emolumenti degli amministratori locali dei comuni appartenenti a tali regioni sembrano essere significativamente maggiori a quelli presenti nei comuni delle regioni a statuto ordinario. Tuttavia, la seguente tabella evidenzia come l'applicazione delle misure di contenimento dei costi della politica sopra discusse anche ai comuni di queste tre regioni permetterebbe di realizzare **un'ulteriori risparmi di spesa di (almeno) 20 milioni.**

Tabella 2.17 : Simulazione Risparmi Comprensiva 3 RSS

Costo totale emolumenti amministratori locali e costi accessori*	597.883.182
Costo totale spese funzionamento organi istituzionali	625.525.864
<i>Risparmi spese indennità amministratori locali e costi accessori da implementazione misure congiunte*</i>	
Riduzione emolumenti amministratori locali	29.727.093
Riduzione consiglieri comunali ed assessori del 20%	52.024.619
Eliminazione IFM dei sindaci	10.597.589
Fusione comuni al di sotto 10,000 abitanti	76.997.033
Totale	169.346.334
<i>Risparmi costi di funzionamento enti locali da implementazione misure congiunte</i>	
Riduzione consiglieri comunali ed assessori del 20%	69.514.261
Fusione comuni al di sotto 10,000 abitanti	36.813.522
Totale	106.327.783
TOTALE RISPARMI	275.674.117

*La stima dei costi e risparmi relativi alle indennità degli amministratori locali è ottenuta prendendo la media del limite superiore ed inferiore di ciascuna stima

Naturalmente, data l'autonomia di tali regioni in materia di remunerazione degli amministratori locali, il parlamento e il governo non potrebbero realizzare questi risparmi semplicemente utilizzando la forza di legge. Sarebbe necessario stipulare un accordo con queste regioni, utilizzando strumenti che vanno dalla *moral suasion* alla riduzione di compartecipazioni e trasferimenti in misura pari ai risparmi di spesa ottenibili attraverso tali provvedimenti.

2.4 Lista delle raccomandazioni

- Eliminare il TFR per i sindaci;
- Ridurre del 20% il numero di consiglieri e assessori;
- Considerare la fusione dei comuni sotto una certa soglia di abitanti;
- La soglia ottimale per la fusione dei comuni si colloca attorno ai 10,000 abitanti (salvo situazioni particolari, quali comuni in zone isolate di montagna) per motivi: a) tecnici (è la dimensione più piccola che sfrutta i rendimenti di scala per l'offerta dei servizi fondamentali, come messo in evidenza in numerosi studi); b) legislativi (presenza di un disegno di legge che già prevede l'obbligo di unioni di comuni a questa dimensione). Scelte diverse sono possibili, ma porterebbero a risparmi di costi e incrementi di efficienza più limitati.
- Considerare l'introduzione di una scala più ripida nelle remunerazioni, con una riduzione nelle remunerazioni (tra il 10 e il 20%) per il personale politico per i comuni al di sotto dei 15,000 abitanti;
- Estendere, attraverso un processo di contrattazione, questi interventi ai comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale che godono di autonomia sulla finanza locale (Val d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia).

Riferimenti bibliografici minimi

- Baldersheim H., Rose L. E. 2010. *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Palgrave MacMillan, Londra.
- Cuzzola, V. 2007. *Amministratori Locali. Gettoni ed Indennità. Determinazione, Tassazione e Previdenza*. Editrice CEL.
- Gagliarducci, S., Nannicini, T. 2013. "Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection" *Journal of the European Economic Association*, 11 (2013), 369-398.
- IRPET, 2012. *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*. IRPET.
- Purdam K., John P., Greasley S.T., Norman P. 2008. "How many elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe", *CCSR working paper*, n. 6.

Nota metodologica: la stima dei costi della politica nei Comuni

- Il calcolo dei limiti superiori ed inferiori della spesa complessiva per le indennità degli amministratori locali è stato effettuando assumendo le seguenti configurazioni:
 - a) Limite superiore: Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale lavorino a tempo pieno e considerando il limite superiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune.
 - b) Limite inferiore: Questo calcolo è effettuato assumendo che tutti i sindaci, vice-sindaci, assessori, e presidenti di consiglio comunale al di sotto dei 15,000 abitanti lavorino part-time considerando il limite inferiore della stima del costo totale gettoni di presenza annui per comune
 - c) I limiti inferiori e superiori relativi al costo totale dei gettoni di presenza annui per comune sono stati calcolati considerando ipotesi alternative sul numero complessivo di convocazioni annue del consiglio comunale (nota: la partecipazione alle commissioni consiliari è anch'essa retribuita con gettone di presenza. Le partecipazione alle commissioni consiliari è supposta essere compresa nel calcolo delle convocazioni del consiglio comunale). La Tabella 2.A.1 illustra i limiti inferiori e superiori relativi a tale numero.

Tabella 2.A.1 - Stima convocazioni consiglio comunale

Tipologia di Comune	Stima numero totale annuo di convocazioni consiglio comunale	
	Limite Inferiore*	Limite Superiore**
Comuni fino a 1.000 abitanti	5	8
Comuni da 1.001 a 3.000 abitanti	10	15
Comuni da 3.001 a 5.000 abitanti	15	23
Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti	20	30
Comuni da 10.001 a 15.000 abitanti	25	38
Comuni da 150001 a 30.000 abitanti	30	45
Comuni (non capoluogo) da 30.001 a 50.000 abitanti	35	53
Capoluoghi di provincia fino a 50.000 abitanti	35	53
Comuni (non capoluogo) da 50.000 a 100.000 abitanti	40	60
Capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000 abitanti	40	60
Comuni (non capoluogo) da 100.001 a 250.000 abitanti	45	68
Capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000 abitanti	45	68
Comuni (non capoluogo di regione) da 250.001 a 500.000 abitanti	50	75
Comune capoluogo di regione fino a 100,000 abitanti	50	75
Comune capoluogo di regione dai 100,000 ai 250,000 abitanti	50	75
Comune capoluogo di regione dai 250,000 ai 500,000 abitanti	50	75
Comuni da 500.000 ad un milione di abitanti	55	83
Comuni con più di un milione di abitanti	60	90

*Funzione crescente del numero di abitanti e/o della tipologia di comune. Incremento di 5 per tipologia di comune

**Limite Inferiore Maggiorato del 50%

- I dati riferiti al costo della politica a livello comunale non comprendono alcune rilevanti voci di costo per le quali non è stato possibile reperire informazioni dettagliate per poter procedere a

stime appropriate per ciò che concerne misure volte a realizzare risparmi di spesa. In particolare, le stime sul risparmio sui costi della politica derivanti dalle simulazioni effettuate rappresentano delle misure sottostimate visto che da tali costi sono esclusi voci di costi della politica "implicite" quali :

- a) Rimborsi spese: in questa categoria rientrano sia le spese di viaggio degli amministratori degli enti locali se residenti in altro comune (spese limitate a quelle all'interno della provincia), anche usando mezzo proprio, e rimborso spese per missioni. Il SIOPE indica in più di 33 milioni di euro circa il totale dei costi dei comuni "derivanti dal rimborso spese sostenute dai componenti degli organi istituzionali - se spettanti, ad esempio per l'espletamento di attività di servizio al di fuori della sede di lavoro dei componenti gli Organi istituzionali" relativi al 2012 (dati di cassa). Su questo tema si suggerisce di adottare misure volte ad indicare un tetto di spesa per vitto e alloggio giornaliero (ad esempio, consentire alberghi di classe non superiore alla prima categoria e limite al rimborso spese pasti e alberghi. Si può pensare di utilizzare schemi simili a quelli per dirigenti). Si può anche valutare se eliminare il rimborso delle spese di viaggio visto che esso configura un benefit da cui sono esclusi altri dipendenti pubblici. Si fa inoltre notare che le riduzioni in termini di numero di consiglieri comunali e del numero di comuni specificate sopra, porterebbero probabilmente significativi risparmi anche su questa voce di spesa.
 - b) Spese elettorali (chiusura scuole, compensi presidenti di seggio, scrutinatori, etc). Si fa notare che le riduzioni in termini di numero di comuni derivanti dalla fusione dei comuni, porterebbero probabilmente significativi risparmi anche su questa voce di spesa.
 - c) Potrebbe essere utile valutare la reintroduzione di organi indipendenti di controllo sulle spese degli enti locali (come era in passato il CoReCo). In tal senso aiuterebbe anche il *Freedom of Information Act* (FOIA) per dare la possibilità sia ai cittadini che agli organi di informazione locali di esercitare una maggiore attività di controllo sull'operato e spese (ad esempio rimborsi spese) degli amministratori locali.
- I dati Istat evidenziano come dei 7448 comuni italiani in analisi, il 40,86% (3,043 comuni) sono attualmente classificati come "Totalmente Montani". La seguente tabella descrive le principali caratteristiche di questi comuni. In particolare è possibile evincere un certo grado di eterogeneità all'interno di tale categoria di comuni. Una percentuale consistente di essi risulta infatti appartenere a zone collinari o di pianura. Inoltre, anche all'interno delle zone altimetriche montuose alcuni comuni risultano ad altitudini alquanto contenute. Tale tabella evidenzia quindi che eventuali eccezioni alla fusione dei comuni sotto i 10,000 abitanti per ciò che riguarda i comuni montani, sarà opportuno passi per una previa revisione di tale classificazione obsoleta o non necessariamente legata a peculiari caratteristiche orografiche del territorio comunale. A conferma di ciò, secondo quanto riportato dall'Istat "Il carattere di montanità del comune è stato definito dalla legge 25 luglio 1952, n. 991 e congelato a tale data" (Istat, 2011).

Tabella 2.A.2 - Comuni Totalmente Montani

Tipo di zona altimetrica	Numero di Comuni	Percentuale	Altezza del comune sul livello del mare (municipio)					
			Percentili			Deviazione Standard	Minimo	Massimo
			25%	50%	75%			
Montagna Interna	1,921	63.13	449	638	802	274	34	2035
Montagna Litoranea	77	2.53	158	325	500	227	4	1050
Collina Interna	824	27.08	305	425	546	173	30	1000
Collina Litoranea	202	6.64	43	221	425	218	2	820
Pianura	19	0.62	6	49	130	117	4	402

Capitolo 3 Le regioni

(a cura di) Massimo Bordignon (Università Cattolica), Gilberto Turati (Università di Torino).

3.1 Premessa

Per quello che riguarda i “costi della politica” le regioni si collocano in modo completamente diverso rispetto ai comuni e agli altri governi locali. Nell’interpretazione della massima corte (sentenza n. 3/2006), la Costituzione italiana consente a ciascuna regione, nell’esercizio della propria competenza sulla forma di governo (primo comma, art. 123 della Costituzione), *piena autonomia* nella determinazione del numero di consiglieri e assessori. Per il *trattamento economico* dei politici regionali, mentre non esiste una norma esplicita della Costituzione in questo senso, la stessa corte (sentenza n. 198/2012) interpreta il comma quarto dell’art. 117 (“*spetta alle regioni la potestà legislativa in ogni materia.. non espressamente riservata alla legislazione statale*”) come riferentesi anche agli emolumenti dei politici regionali, in quanto riguardanti “la struttura organizzativa delle regioni”. Naturalmente, se questo è vero per le regioni a statuto ordinario è tanto più vero per quelle a statuto speciale, i cui ordinamenti, pur nella loro pluralità, assegnano in genere ancora maggior autonomia alle regioni nella determinazione della propria forma di governo. L’unica concessione offerta dalla corte al legislatore statale e *solo per le regioni a statuto ordinario* (nella stessa sentenza n. 198/2012), sulla base dei principi di coordinamento finanziario a cui anche le regioni sono tenute ad attenersi, è l’accettazione dell’introduzione di *soglie massime* (per numero di consiglieri per popolazione, indennità, ...) che le regioni devono rispettare, purché queste soglie consentano margini di flessibilità rilevanti.

É grazie a questa recente interpretazione costituzionale e al momento storico particolare che il governo Monti nel 2012 ha potuto introdurre una serie di vincoli sui costi della politica regionale, che saranno discussi dettagliatamente in ciò che segue. É sempre in questo spazio normativo che s’inseriscono le proposte ulteriori discusse in questo rapporto. Tuttavia, l’ambiguità legislativa non è risolta e le stesse problematiche riguardanti l’attuazione e il monitoraggio del decreto del governo Monti riportate in seguito ne sono testimonianza. Se, come pare, il tema della riforma costituzionale si pone di nuovo con urgenza, è a questa revisione che deve essere demandata la soluzione dell’ambiguità rimanente. Ma se davvero si porrà mano alla Costituzione, esistono anche altre tematiche di rilievo sui costi della politica che richiedono di essere affrontate, come si dirà brevemente nel paragrafo 3.7. All’interno dell’attuale cornice costituzionale, l’autonomia sostanziale di cui godono le regioni su tutti i temi attinenti i “costi della politica” consigliano anche un approccio alternativo al problema di quello tentato dal governo Monti, come si dirà nel paragrafo 3.6.

3.2 Il quadro attuale

L’autonomia pressoché totale di cui hanno goduto le regioni su tutti gli aspetti relativi al finanziamento della politica, almeno fino al decreto 174/2012 del Governo Monti, rende molto difficile presentare un quadro unitario della situazione. La legislazione delle singole regioni è molto diversa per livello e composizione delle remunerazioni dei consiglieri e degli assessori, per le regole relative ai vitalizi, per il finanziamento dei gruppi consiliari, per l’organizzazione del

consiglio, ... e non esiste, sulla base delle nostre indagini, una ricerca che sistematicamente analizzi e renda conto di tutte queste differenze (ma vedi Cerruto, 2013).

3.2.1. La spesa complessiva attuale

La stessa incertezza riguarda la *quantificazione* della spesa per la politica regionale. Non esistono rilevazioni ufficiali da parte o dello Stato o del sistema delle regioni. I “costi della politica” a livello regionale possono essere determinati solo in base alle informazioni rese disponibili da alcune, poche, ricerche indipendenti. Queste tipicamente si basano su quanto riportato nei bilanci regionali per la giunta o per il consiglio, con il problema tuttavia che le informazioni disponibili sono spesso non complete e classificate in modo non uniforme nelle diverse regioni¹⁹. Per esempio, la spesa per il personale dedicato al supporto dei consiglieri è in qualche caso classificato nelle spese per “contributi ai gruppi consiliari” e in qualche altro caso nella “spesa per il personale”, assieme al personale amministrativo delle regioni impiegato a sostegno dell’attività del consiglio (segretari, uscieri, autisti, ...). Tenuto conto di questi limiti, lo studio più aggiornato disponibile è quello di Perotti (2013a) che, basandosi per lo più sui dati dei consigli regionali nel 2012, stima in circa 1 miliardo di euro i “costi della politica” regionale, ricomprendendovi sia i costi relativi alle retribuzioni (indennità, vitalizi, rimborsi) dei politici regionali sia i costi di funzionamento degli organi istituzionali. In termini aggregati, sebbene non nelle sue articolazioni, la stima è molto simile a quella ottenuta in un altro studio da Cerruto (2013), che usa invece i dati relativi al 2010, e ciò ne conferma implicitamente la validità. Poiché le stime di Perotti (2013a) fanno riferimento al 2012, si prestano anche bene a descrivere la situazione precedente alle riforme introdotte dal D.L. n. 174/2012 del Governo Monti. Si osservi che essa coincide in buona parte anche con la situazione attuale, perché non tutte le disposizioni del Governo Monti hanno avuto già applicazione, come si dirà meglio in seguito.

I dati raccolti da Perotti (2013a) soffrono di due limiti principali: 1) i bilanci consuntivi del 2012 per alcune regioni (Sicilia e Veneto) non sono disponibili, e dunque si sono usati quelli del 2011; 2) sono incompleti: nel bilancio della regione Lazio manca per esempio gran parte della spesa per il personale, mentre in quello del Molise manca la spesa per i vitalizi dei consiglieri. Per avere a disposizione una banca dati completa su cui effettuare le stime e calcolare i relativi risparmi si è dunque provveduto a stimare le due componenti di spesa mancanti, attribuendo a queste due regioni il valore pro-capite della stessa componente di spesa rilevata nelle altre regioni²⁰. Non si è in grado di dire se questo rappresenti una sovra- o una sotto-stima di queste componenti per queste due regioni.

La Tabella 3.1, punto di partenza per le riflessioni che seguono, riassume la situazione nelle diverse regioni nel 2012. Dalla tabella si osserva come a livello nazionale ogni italiano spenda 17 euro all'anno per finanziare la politica regionale. Di questi, circa 4 servono per la remunerazione

¹⁹ Il problema delle difformità esistenti nelle contabilità regionale, un altro risultato della autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni sul loro bilancio, non riguarda solo i costi della politica. Più volte il legislatore nazionale ha tentato di porvi rimedio, ultimamente con il D.Lgs. 118/2011.

²⁰ Come già detto, il lavoro di Cerruto (2013) non aiuta su questo fronte perché classifica la spesa in modo diverso da Perotti (2013a).

dei consiglieri, 3 per i vitalizi ai consiglieri del passato, 6 per il personale che garantisce il funzionamento del Consiglio, 1,6 per i contributi ai gruppi consiliari e 2,7 per altre categorie di spesa (come l'acquisto di materiali e di servizi esterni). Si osservi che la remunerazione diretta dei consiglieri attuali rappresenta *meno di un quarto della spesa complessiva*: interventi solo sulle remunerazioni o sul numero dei politici in attività limiterebbero dunque fortemente i possibili risparmi. A fronte di questi valori medi, la Tabella 3.2 mostra come in realtà i "costi della politica" risultino molto diversi tra le regioni lungo una pluralità di dimensioni.

Tabella 3.1 - Il costo dei consigli regionali nel 2012 (dati in migliaia di euro)

	Spesa Consiglieri	Vitalizi in essere	Spesa personale	Contributi gruppi	Altro	Totale
Piemonte	14,613	7,728	21,145	7,411	10,783	61,680
Lombardia	17,103	10,451	20,826	11,288	8,784	68,452
Liguria	13,346	5,095	6,394	3,602	4,108	32,545
Veneto	11,746	10,510	9,947	4,215	15,188	51,606
Emilia Romagna	6,140	4,689	10,719	5,250	7,000	33,798
Toscana	9,235	5,127	21,729	716	9,604	46,411
Umbria	5,540	2,674	7,732	1,542	3,976	21,464
Marche	7,497	5,038	5,184	3,577	746	22,042
Lazio	19,202	15,970	33,239 ^a	13,414	34,591	116,416
Abruzzo	8,750	4,846	8,596	2,074	4,843	29,109
Molise	5,477	915 ^a	4,674	2,345	1,634	15,045
Campania	13,218	12,895	24,647	4,454	11,144	66,358
Puglia	15,795	14,404	13,177	5,308	4,126	52,810
Basilicata	5,809	4,009	7,782	1,626	2,092	21,318
Calabria	14,335	10,238	33,996	5,858	14,506	78,933
Valle d'Aosta	4,888	1,576	4,116	601	3,159	14,340
Trento e Bolzano	13,275	12,463	2,381	781	173	29,073
Friuli VG	9,965	7,972	7,620	5,020	2,381	32,958
Sicilia	20,628	20,200	86,675	12,292	16,312	156,107
Sardegna	19,175	16,678	28,364	4,281	5,472	73,970
Totale	235,737	173,478	358,943	95,655	160,622	1,024,434
Pro-capite (euro)	3.97	2.92	6.04	1.61	2.70	17.25

Fonte: adattamento da Perotti (2013a). Note: a) il dato è stato stimato in base alla media della spesa nelle altre regioni.

Nella Tabella 3.2, i dati della Tabella 3.1 sono raggruppati in due categorie principali: le *spese "dirette" per la politica* (che includono le remunerazioni dei consiglieri, i vitalizi e i contributi ai gruppi consiliari) e le *spese per il funzionamento degli organi istituzionali* (che includono le spese per il personale e le altre spese). Nella tabella i dati sono presentati utilizzando due tipologie d'indicatori: la *spesa pro-capite*, tenuto conto della popolazione regionale, e la *spesa per*

consigliere, avendo come base di riferimento il numero dei consiglieri, che, come si discuterà in seguito, è molto differenziato per regione.

Come illustra la Tabella 3.2, a fronte dei 17 euro di media nazionale, la spesa pro-capite raggiunge un minimo di 7 euro circa per abitante in Lombardia e in Emilia Romagna, per arrivare ai 48 euro del Molise e ai 113 euro per abitante della Valle d'Aosta. Anche la composizione interna fra spese per la politica e per il funzionamento è molto diversa: la Liguria e le Marche spendono molto di più per la remunerazione della politica che non per il funzionamento dei consigli; per altre regioni, come il Lazio, la Calabria o la Sicilia, è vero il contrario²¹.

Tabella 3.2 - Indicatori sul costo dei consigli regionali nel 2012 (dati in euro)

	Spesa pro-capite			Spesa per consigliere			Spesa totale (% PIL regionale)	Popolazione per consigliere
	Per la politica	Per il funzionamento dei consigli	Totale	Per la politica	Per il funzionamento dei consigli	Totale		
Piemonte	6.83	7.33	14.15	495,867	532,133	1,028,000	0.049	72,628
Lombardia	4.00	3.05	7.06	485,525	370,125	855,650	0.021	121,261
Liguria	14.06	6.70	20.76	551,075	262,550	813,625	0.073	39,183
Veneto	5.45	5.18	10.63	441,183	418,917	860,100	0.035	80,894
Emilia Romagna	3.70	4.08	7.79	321,580	354,380	675,960	0.024	86,825
Toscana	4.11	8.54	12.65	274,145	569,691	843,836	0.044	66,687
Umbria	11.05	13.26	24.30	314,710	377,677	692,387	0.099	28,491
Marche	10.46	3.85	14.31	374,698	137,907	512,605	0.053	35,830
Lazio	8.83	12.33	21.17	684,310	955,350	1,639,659	0.069	77,465
Abruzzo	11.99	10.29	22.28	348,222	298,644	646,867	0.098	29,031
Molise	27.90	20.14	48.04	291,221	210,267	501,488	0.233	10,438
Campania	5.30	6.21	11.51	501,098	586,738	1,087,836	0.068	94,499
Puglia	8.77	4.27	13.04	507,243	247,186	754,429	0.074	57,858
Basilicata	19.81	17.10	36.91	381,467	329,133	710,600	0.197	19,252
Calabria	15.54	24.77	40.30	596,686	951,020	1,547,706	0.232	38,400
Valle d'Aosta	55.80	57.46	113.25	201,857	207,857	409,714	0.316	3,618
Trento e Bolzano	25.76	2.48	28.24	378,843	36,486	415,329	0.083	14,708
Friuli VG	18.85	8.21	27.06	389,102	169,508	558,610	0.091	20,640
Sicilia	10.62	20.60	31.22	590,222	1,144,300	1,734,522	0.180	55,554
Sardegna	24.50	20.66	45.16	501,675	422,950	924,625	0.220	20,473
Totale	8.50	8.75	17.25	454,428	467,655	922,083	0.065	53,460

Fonte: nostre elaborazioni su dati Perotti (2013a)

²¹ Naturalmente le differenze possono essere in parte anche dovute a meccanismi diversi di classificazione della stessa spesa nelle diverse regioni. Abbiamo già richiamato l'esempio della spesa del personale dei gruppi consiliari, ma sicuramente non è l'unico.

Le differenze nelle spese tra le regioni, in termini sia assoluti sia pro-capite, che emergono dalla Tabella 3.2 sono eclatanti. In parte riflettono la diversa natura della regione, se a statuto ordinario o speciale, con queste ultime che in genere, anche a parità di popolazione, spendono più delle prime. Ma le differenze sono marcate anche tra le sole regioni a statuto ordinario. In termini pro-capite, per esempio, la Calabria spende per il funzionamento del consiglio 8 volte quanto spende la Lombardia e 6 volte quanto spende l'Emilia Romagna. In termini assoluti il consiglio regionale calabro costa per il funzionamento tre volte quello emiliano e il 60% circa in più di quello lombardo (si veda la Tabella 3.1). Le differenze sono ancora maggiori tra regioni a statuto speciale e ordinario: l'assemblea regionale siciliana costa solo per il suo funzionamento circa 103 milioni di euro all'anno; più o meno quanto i consigli regionali di Piemonte, Lombardia, Veneto e Emilia Romagna messi assieme (Tabella 3.1)²².

Indicazioni ulteriori si ottengono dal dato relativizzato rispetto al numero di consiglieri. La media nazionale è superiore ai 900 mila euro, ma Lazio, Calabria e Sicilia spendono più di 1 milione e mezzo di euro, mentre Molise e Marche spendono attorno ai 500 mila euro. Valle d'Aosta con Trento e Bolzano si collocano attorno ai 400 mila euro; ma il dato di Trento e Bolzano potrebbe essere influenzato dalla situazione peculiare della Regione Trentino Alto Adige, visto che i suoi consiglieri sono in realtà i consiglieri delle due Province Autonome che siedono contemporaneamente sia nel Consiglio Regionale sia nei Consigli delle Province Autonome.²³

Le differenze tra il dato pro capite e il dato per consigliere riflettono anche le scelte delle singole amministrazioni in merito al numero dei consiglieri per abitanti. Se a livello nazionale ciascun consigliere rappresenta 53 mila abitanti, le differenze regionali sono ampie: si va dai 3.618 abitanti per consigliere in Valle d'Aosta e i 10.000 in Molise ai 121 mila abitanti per ogni consigliere lombardo. La Tabella 3.2 riporta anche il dato relativo al peso dei "costi della politica" rispetto al PIL: per esempio, i consigli regionali di Molise e Calabria costano rispetto al PIL regionale circa 10 volte di più di quelli di Lombardia ed Emilia Romagna (lo 0,23% rispetto allo 0,020%); quello della Valle d'Aosta (0,315%) 16 volte di più.

Queste differenze nella spesa pro-capite tra regioni riflettono anche la presenza di *costi fissi* della politica. Per funzionare, un consiglio regionale deve avere un numero minimo di consiglieri e assessori --anche se non necessariamente nella misura presente nelle regioni italiane prima o dopo l'intervento del governo Monti, come discuteremo in seguito. Una regione con pochi abitanti avrà dunque inevitabilmente un numero sproporzionato di consiglieri per abitanti e conseguente una spesa pro-capite più alta sia diretta, per la necessità di remunerare i politici, sia indiretta, per l'offerta di servizi al consigliere e per l'attività di funzionamento degli organismi istituzionali. In

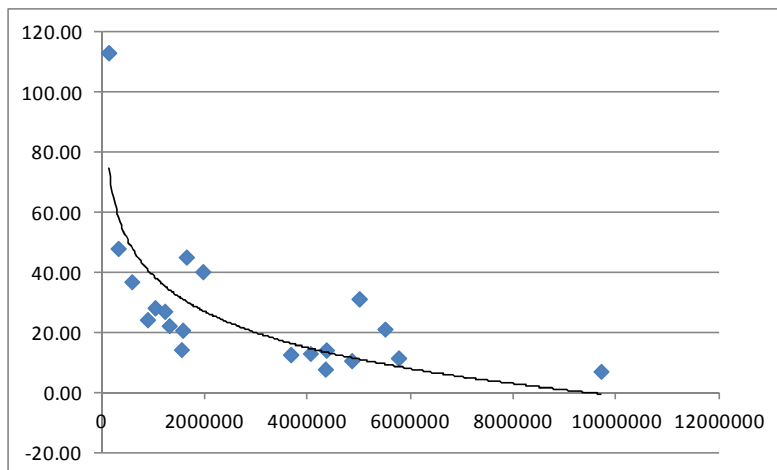
²² Si osservi comunque che il bilancio dell'Assemblea Regionale Siciliana si fa carico direttamente anche delle pensioni degli ex dipendenti regionali, caso unico in Italia. Sul punto si veda Cerruto (2013), che stima in 60 milioni la spesa impropria risultante. Si veda anche il Bilancio Interno dell'ARS disponibile al sito internet

https://www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/Pubblicazioni/00000131/Bilancio_2013.pdf. Queste spese non sono presenti negli altri bilanci regionali e dovrebbero essere eliminate dal confronto.

²³ Si è ripetutamente cercato di chiarire la questione con i rappresentanti della Regione Trentino Alto Adige, senza peraltro ricevere risposta.

effetti, come mostra la Figura 1, esiste una chiara relazione decrescente e non lineare tra costi della politica pro-capite e popolazione.

Figura 3.1 - La relazione tra i “costi della politica” pro-capite e la popolazione



La scala dunque conta; *ceteris paribus*, regioni meno popolose spendono di più in termine pro-capite. Tuttavia, questa non è l'intera storia. La Figura 3.1 e la Tabella 3.2 mostrano come esistano marcate differenze tra regioni anche a *parità di popolazione* e anche in termini di *costo per consigliere*, cioè al netto dell'effetto di scala sul numero dei consiglieri; e la spesa pro-capite per la politica dell'Emilia-Romagna è praticamente identica a quella della Lombardia, nonostante quest'ultima abbia più del doppio di abitanti della prima.

3.2.2. Le retribuzioni dei politici regionali

Dietro le differenze tra regioni ci sono naturalmente anche *politiche retributive differenziate*, sia per quello che riguarda le retribuzioni dirette dei consiglieri e i vitalizi, sia per il finanziamento dei gruppi politici e del personale del consiglio. Come si è già detto, una informazione completa su tutti questi aspetti delle politiche regionali non è disponibile. La composizione delle retribuzioni dei consiglieri è simile tra regioni, ricalcando quella dei parlamentari nazionali: vi è un'indennità di carica, un'indennità di funzione (per esempio la presidenza – o la vicepresidenza - di una commissione o di un gruppo consiliare), spesso una diaria calcolata in termini forfettari (e dunque assimilabile almeno in parte a una componente della retribuzione, ma esente da tassazione in quanto intesa almeno in teoria a finanziare i rimborsi spese). Il Presidente della Giunta, il Presidente del Consiglio e gli assessori percepiscono un'indennità maggiore, legata alla funzione. Ma i valori assoluti, il rapporto tra le diverse indennità e le diarie, la ritenuta per il pagamento dei vitalizi, e i criteri per l'ottenimento degli stessi variano tra regioni. Per offrire qualche elemento di giudizio, la Tabella 3.3 riporta alcune stime sulle retribuzioni di consiglieri e presidente sulla base di due diverse fonti: il lavoro di Cerruto (2013) e una rilevazione aggiornata a settembre 2011 della Conferenza Stato Regioni (CSR), precedente all'intervento del governo Monti, che discuteremo in seguito. In queste rilevazioni, le indennità di carica al netto di tasse e contributi sono cumulati alle diarie, per giungere ad una stima di massima dei redditi netti mensili. La stima della CSR riporta i

valori minimi e massimi determinati inglobando nelle remunerazioni anche le diarie, cioè i rimborsi spese minimi e massimi previsti dalla normativa regionale.

I dati riportati nella Tabella 3.3 mettono in luce diversi aspetti di rilievo. In primo luogo, le due stime sono molto simili, in alcuni casi identiche: la stima di Cerruto (2013) coincide in sostanza con quella minima proposta dalla CSR. Le stime sembrerebbero quindi fornire una fotografia abbastanza rappresentativa della situazione nelle diverse regioni prima della riforma del governo Monti. Secondo, le stime inglobano unicamente i rimborsi e non tengono conto delle altre indennità di funzione che un consigliere avrebbe potuto cumulare, per esempio come presidente o vice presidente di alcune commissioni. Questo può fare una grossa differenza: ancora sulla base delle rilevazioni della CSR, le indennità di funzione sono da un lato elevate, e dall'altro, molto diverse tra regioni. Per esempio, la presidenza di una commissione permanente determina un'indennità aggiuntiva di circa 7 mila euro al mese in Sicilia e di 4 mila euro nel Lazio; la vicepresidenza di una commissione vale circa 4,5 mila euro Calabria e 3 mila euro in Piemonte. Questo significa anche che nel cercare di determinare la retribuzione dei consiglieri regionali prima dell'intervento del governo Monti, la sola indennità di carica può essere ben poco significativa. Una regione può apparire molto "parca" in termini d'indennità per il consigliere, ma se ogni consigliere cumula una o più indennità di funzione la remunerazione effettiva può essere molto diversa. Lo stesso vale per la dimensione e i criteri di attribuzione della diaria. In ultimo, il campo di variazione è molto ampio. Per esempio, se si considera solo il Presidente della Giunta, la cui indennità di carica è presumibile rifletta in modo più accurato che per il consigliere la retribuzione finale, si osserva che a fronte di quattro regioni del Centro, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche, che si presentano allineate verso il basso con circa 7.700 euro netti mensili, Sicilia, Sardegna e Puglia pagano un'indennità doppia, superando i 14 mila euro netti mensili. Lo stesso vale per l'indennità dei consiglieri: a fronte dei 5.174 euro netti mensili per il Piemonte si arriva ai 10.432 euro per la Puglia.

É naturalmente difficile decidere a priori se queste remunerazioni siano troppo alte o troppo basse. Idealmente, la remunerazione di un politico risponde a un *effetto d'incentivo* (politici meglio pagati potrebbero impegnarsi di più per non perdere il posto) e ad un *effetto di selezione* (retribuzioni più alte potrebbero attrarre personale più preparato alla politica o, viceversa, potrebbero anche attrarre figure più interessate allo stipendio che a perseguire finalità di interesse pubblico) e non è possibile determinare in astratto qual è la remunerazione ottimale. Per offrire qualche elemento di giudizio, la Tabella 3.3 evidenzia come si collocano questi emolumenti rispetto a due parametri: la *remunerazione dei sindaci* e la *distribuzione dei redditi regionali*.

Tabella 3.3 - Emolumenti netti dei presidenti di giunta e dei consiglieri regionali

	Emolumenti mensili presidenti giunta (rimborsi inclusi)			Emolumenti mensili consiglieri regionali (rimborsi inclusi)			Rapporto sindaco cons.	Rapporto P50 consigliere	Rapporto P95 consigliere
	Cerruto (2013)	Rilevazione CSR 2011		Cerruto (2013)	Rilevazione CSR 2011				
	Dati 2010	Min	Max	Dati 2010	Min	Max			
Piemonte	8,646.00	7,928.74	13,049.73	5,174.00	5,281.03	7,291.46	1.39	3.61	1.24
Lombardia	11,266.00	11,739.74	11,739.74	9,490.00	9,664.07	12,523.91	2.10	6.26	1.95
Liguria	9,084.00	9,085.70	10,841.25	6,883.00	6,884.24	8,639.79	2.21	4.86	1.58
Veneto	9,810.00	9,891.93	9,891.93	8,586.00	8,576.84	10,663.05	2.31	6.12	2.09
Emilia Romagna	7,768.00	7,768.16	7,768.16	5,666.00	5,666.78	5,666.78	1.52	3.93	1.31
Toscana	7,768.00	7,106.97	7,106.97	5,666.00	5,548.83	7,737.83	1.52	4.14	1.37
Umbria	7,603.00	7,603.52	7,603.52	6,049.00	6,049.51	6,632.26	2.17	4.67	1.65
Marche	7,787.00	7,787.54	8,661.36	6,119.00	6,119.77	6,993.59	1.96	4.86	1.66
Lazio	11,753.00	11,753.11	11,753.11	7,211.00	7,211.11	7,211.11	1.94	5.16	1.47
Abruzzo	8,450.00	8,450.00	8,450.00	6,076.00	6,076.46	6,076.46	2.18	5.46	1.80
Molise	11,124.00	11,124.90	11,124.90	9,022.00	9,023.09	10,125.14	3.23	9.60	2.86
Campania	10,775.00	11,333.00	11,333.00	9,329.00	9,665.00	9,665.00	2.51	9.14	2.75
Puglia	12,745.00	12,715.65	14,595.73	10,432.00	10,432.70	10,432.70	2.81	10.67	3.26
Basilicata	8,746.00	8,747.54	9,221.07	6,247.00	6,247.69	8,100.97	2.24	6.60	2.05
Calabria	11,109.00	11,109.77	11,109.77	9,025.00	9,026.14	9,026.14	2.90	10.78	3.01
Valle d'Aosta	9,276.00	9,710.10	10,333.71	5,658.00	6,041.01	6,664.62	2.90	3.84	1.32
Trentino AA	11,220.00	10,063.13	10,063.13	6,089.00	6,379.92	6,379.92	2.18	4.26/4.32 ^a	1.47/1.37 ^a
Friuli VG	8,062.00	8,062.88	8,062.88	5,579.00	5,579.25	8,361.88	2.00	4.26	1.51
Sicilia	14,134.00	14,135.38	14,193.25	9,577.00	9,578.02	10,055.90	2.58	10.07	2.83
Sardegna	12,612.00	14,644.42	14,644.42	10,307.00	11,417.34	11,417.34	3.70	9.11	3.04

Fonte: nostre elaborazioni su dati Cerruto (2013) e CSR. Note: a) rispettivamente per Trento e per Bolzano.

Per quanto riguarda i sindaci, si è calcolato il rapporto tra la remunerazione dei consiglieri regionali (stimata da Cerruto, 2013) e l'indennità mensile lorda di un sindaco in una città che abbia lo stesso numero di abitanti della *constituency* rappresentata da ciascun consigliere regionale (si veda la Tabella 3.2). Per esempio, nel caso del Piemonte, dove ogni consigliere rappresenta 72 mila abitanti, si è rapportata l'indennità dei consiglieri con l'indennità lorda di un sindaco di una città da 50 a 100 mila abitanti fissata dallo Stato (in questo caso 3.718 euro). L'esercizio di *benchmarking verticale* (cioè tra livelli di governo diversi) mostra come i consiglieri siano in media molto meglio remunerati dei sindaci, da 1,39 volte in più per il Piemonte a 3,70 volte in più come nel caso della Sardegna, nonostante - come si è detto - i redditi dei sindaci siano lordi e non netti e la remunerazione del consigliere non tenga conto di tutti i possibili emolumenti aggiuntivi. Visto il grado d'impegno e anche di responsabilità amministrativa di un sindaco rispetto a un consigliere "semplice" è opinabile se queste differenze nelle remunerazioni riflettano correttamente i divari in termini d'impegno e risolvano in modo adeguato il problema degli incentivi per l'attrazione e la remunerazione di personale competente tra le due cariche.

Un secondo esercizio confronta gli emolumenti dei consiglieri rispetto alla distribuzione dei redditi ottenuta dalle dichiarazioni Irpef elaborate dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze per ciascuna regione. Questo confronto è appropriato per stimare l'uso della remunerazione per le finalità d'incentivo discusse sopra, perché cattura un elemento di *costo opportunità* nel partecipare alla vita pubblica, cioè i redditi alternativi a cui un rappresentante eletto deve rinunciare (in media) per entrare in politica. Si osservi che si tratta di un esercizio che *sottostima* il reale rapporto che esiste fra questi redditi, perché quello dei consiglieri è netto mentre il reddito complessivo Irpef è al lordo delle imposte. Nella tabella in particolare sono presentati due rapporti: il rapporto tra il reddito di un consigliere rispetto al reddito mediano (P50 nella tabella) e il rapporto tra il reddito di un consigliere rispetto al reddito di un cittadino che si colloca al 95esimo percentile della distribuzione dei redditi nella regione (cioè colui che denuncia un reddito più elevato del 95% della popolazione della stessa regione, P95 nella tabella). Dall'esercizio risulta che il consigliere regionale è remunerato – a seconda della regione – da 3 a 10 volte il reddito mediano regionale e tra 1,24 (per il Piemonte) e 3,26 (per la Puglia) volte il reddito di un cittadino al 95esimo percentile. In particolare, nelle regioni meridionali e nelle isole (caratterizzate da redditi più bassi e da retribuzioni per i consiglieri mediamente più alte), il consigliere in genere guadagna (al netto) attorno a 10 volte il reddito mediano (lordo) regionale; nelle regioni del centro-nord, circa 5 volte. La distribuzione è meno sperequata rispetto ai redditi del 95esimo percentile (le regioni del sud sono più povere ma presentano anche una distribuzione dei redditi più sperequata): qui il rapporto oscilla tra 1,5 e 3 volte, con di nuovo valori più alti per le regioni meridionali. Si tratta dunque di remunerazioni oggettivamente molto alte rispetto alla distribuzione dei redditi di riferimento, soprattutto se si considera che per molti consiglieri l'indennità è solo una parte della remunerazione complessiva, non è incompatibile con altre attività, ed è qui calcolata al netto di imposte.

3.3 Che cosa è stato già fatto

Il primo tentativo da parte dello Stato di incidere sui “costi della politica” regionale si deve al D.L. n. 138 del 13 agosto 2011, recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, decreto emanato dal Governo Berlusconi IV su proposta del Ministro dell'Economia e Finanze Tremonti con l'obiettivo esplicito della “revisione integrale della spesa pubblica” (art. 1). La logica che muove il decreto è quella di ridurre i “costi della politica” regionale attraverso la *riduzione del numero dei consiglieri e delle relative indennità* (art. 14). Il D.L. n. 138/2011 si concentra quindi solo su una parte delle spese “dirette” per la politica, tralasciando le spese per il funzionamento degli organi istituzionali.

Per quanto riguarda la riduzione del numero dei consiglieri, il comma 1, lettera a) dell'art. 14 prevede “che 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”. Questa riduzione avrebbe dovuto essere adottata da ciascuna Regione con una apposita legge regionale entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e avrebbe dovuto essere efficace a partire dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del decreto. Come si vedrà in seguito, la

disposizione si applicava a tutte le regioni con esclusione di Lombardia ed Emilia Romagna (che già rispondevano ai requisiti del D.L. 138/11) e implicava una *riduzione* di circa 330 consiglieri regionali sui 1.111 previsti dalla normativa vigente, cioè un *taglio netto del 30% a livello nazionale*.

Per quanto riguarda la remunerazione dei consiglieri, il decreto prevede invece un esercizio di *benchmarking verticale* tra Stato e Regioni, stabilendo che gli emolumenti e le utilità comunque denominati dei consiglieri regionali non potessero essere superiori all'indennità massima prevista per i membri del Parlamento (art. 14, c. 1, lettera c); inoltre, queste indennità dovevano essere commisurate all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio Regionale (art. 14, c. 1, lettera d). La disposizione normativa – pur introducendo principi importanti, quali il confronto tra livelli di governo nella determinazione della remunerazione dei politici e un qualche criterio di proporzionalità tra remunerazione e impegno – si sarebbe prestata a manipolazioni da parte delle Regioni ed era complessa da monitorare da parte dello Stato. Il problema nasce dalla composizione della remunerazione complessiva dei politici regionali, fatta di diverse indennità e di diversi rimborsi, tassati in modo differente (alcune componenti esenti, altre no), un punto su cui si tornerà più volte in seguito.

Sempre in merito alla remunerazione dei consiglieri, il D.L. 138/11 prevedeva anche il passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del decreto, al sistema previdenziale *contributivo* per i consiglieri regionali (art. 14, c. 1, lettera f). La disposizione incideva sul futuro, ma lasciava in piedi rilevanti privilegi per i consiglieri già in pensione, particolarmente pesanti se confrontati con gli interventi sempre più stringenti imposti invece sul sistema pensionistico pubblico²⁴.

Un'ultima disposizione del D.L. 138/11 che merita di essere ricordata è la proporzionalità richiesta tra il numero di assessori e il numero di consiglieri, che il decreto colloca pari a 5 (art. 14, c. 1, lettera b). Il combinato di questa disposizione con quella della lettera a) stabilisce nei fatti un rapporto più basso, attorno a 4, nelle regioni più piccole; ma la norma non si spinge più in là nel determinare anche una qualche proporzionalità tra numero degli assessorati e personale necessario per garantirne il funzionamento.

Contro le disposizioni del D.L. 138/11 hanno fatto *ricorso* alla Corte Costituzionale le Regioni Lazio, Basilicata, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Campania, Lombardia, Calabria, le Regioni autonome Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Sardegna e le Province Autonome Trento e Bolzano. La Corte Costituzionale, tuttavia, come già ricordato nella premessa, con sentenza n. 198 del 20 luglio 2012, apre uno spazio per l'azione di controllo da parte dello Stato nei confronti delle spese regionali per la politica, almeno per quel che riguarda le Regioni a statuto ordinario. La Corte dichiara infatti "l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, in quanto, per le Regioni e le Province ad autonomia speciale, l'adeguamento ivi previsto richiede modifiche costituzionali, prodotte da fonte costituzionale e non dal decreto-legge". Al contrario, per le Regioni a statuto ordinario, la Corte ritiene che "le disposizioni impugnate, finalizzate alla riduzione dei costi degli apparati istituzionali [fossero] introduttive di precetti di portata generale per il contenimento della

²⁴ A titolo puramente esemplificativo, si consideri il caso di un impiegato della Regione Lazio che – oltre al suo stipendio di 1.400 euro mensili – incassa anche un vitalizio dalla medesima Regione di 4.587,14 euro dal compimento dei 50 anni per gli 11 anni passati come Consigliere Regionale. Cfr. S. Rizzo, L'impiegato con il vitalizio da 4.500 euro al mese, Corriere della Sera, 29 gennaio 2014.

spesa, che lasciano, tuttavia, alle Regioni un autonomo margine di scelta”, quindi non contrastanti con le disposizioni costituzionali vigenti.

E' in questo spazio aperto dalla Corte Costituzionale che si inserisce il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012 emanato dal Governo Monti, recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”. Il decreto Monti introduce *dodici interventi* in merito al finanziamento della politica regionale, riprendendo anche quanto già previsto dal decreto del governo precedente sul numero dei consiglieri e rafforzandone ulteriormente le disposizioni, estendendole ai vitalizi e al finanziamento dei gruppi consiliari. Il decreto accompagna alla norma anche una potenziale *sanzione*: è previsto il blocco del 80% dei trasferimenti erariali (diversi dai trasferimenti per sanità e trasporti) per le regioni che non rispettano le disposizioni in merito ai “costi della politica” regionale²⁵.

Il **Riquadro 1** riassume in dettaglio i 12 interventi previsti dal DL 174/2012. In sintesi, come indicato nel riquadro, il decreto agisce lungo quattro direzioni principali per ridurre i “costi della politica”:

- 1) la riduzione del numero dei consiglieri, attraverso l'introduzione di un legame con la popolazione regionale;
- 2) la riduzione della loro remunerazione, attraverso la fissazione di diversi principi, dal *benchmarking* tra Regioni al divieto di cumulo di differenti emolumenti e indennità;
- 3) la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari e del personale a loro dedicato;
- 4) l'introduzione di criteri di trasparenza e di rafforzamento dei controlli, attraverso la previsione di un Collegio dei revisori che opera in stretto contatto con la Corte dei Conti, la pubblicazione della situazione patrimoniale dei consiglieri, nonché l'esclusione dal godimento di vitalizi per coloro che sono stati condannati per reati contro la P.A.

Come per il precedente DL 138/2011, il DL 174/2012 si limita quindi ad aggredire la parte più visibile dei “costi della politica” regionale, tralasciando ogni intervento sulla parte legata ai costi di funzionamento degli organi istituzionali, un punto su cui torneremo. Il secondo elemento di criticità che caratterizza l'intervento del Governo Monti è legato alla sanzione per le regioni inadempienti. La previsione di una sanzione da parte del governo, sia pure rozza e non commisurata alla deviazione dalla norma, riflette la sostanziale ambiguità legislativa dei rapporti tra Stato e regioni. Nonostante la sentenza della Corte Costituzionale, restano evidentemente poco chiari gli spazi relativi di autonomia tra i due livelli di governo e la misura in cui lo Stato può effettivamente costringere le regioni ad adempiere a obblighi di legge in campi, quali i criteri della rappresentanza politica e il suo finanziamento, che appartengono alla loro autonomia legislativa. La “sanzione” serve dunque a rafforzare la norma, in una situazione in cui non è chiara l'applicabilità della norma.

²⁵ La tabella 2.A.1 in Appendice riporta i trasferimenti diversi da trasporti e sanità per le diverse regioni, nonché la loro destinazione d'uso originaria. Si osservi che l'effettiva esistenza di alcuni di questi trasferimenti è dubbia; vengono previsti nelle leggi contabili, ma il loro finanziamento dipende dalle disponibilità finanziarie effettive. Ad ogni modo, la dimensione complessiva dei trasferimenti soggetti al blocco (4,5 mld) rispetto ai costi della politica regionale (1 mld) è tale da far ritenere che in caso di effettiva commisurazione della sanzione le conseguenze per le regioni sarebbero pesanti.

Ad ogni modo, in una situazione di forte pressione popolare sul tema dei costi eccessivi della politica, la maggior parte delle regioni, comprese quelle a statuto speciale (eccetto la Sardegna)²⁶ ha deciso di accogliere le disposizioni del Governo, accordandosi sull'individuazione del *benchmark* per ciascuna delle richieste del D.L. 174/2012 con la decisione della Conferenza Stato Regioni del 6 dicembre 2012. In risposta all'art. 2 lettera b), la Conferenza conferma quanto stabilito nella seduta del 30 ottobre, identificando il modello "virtuoso" di remunerazione dei Presidenti e dei consiglieri regionali con i livelli lordi massimi *onnicomprensivi* di remunerazione *pari a 13.800 euro mensili per il Presidente della Regione e del Consiglio ed a 11.100 euro per i consiglieri regionali*.

Per quanto attiene l'art. 2 lettera c), il modello "virtuoso" di calcolo dell'indennità di fine mandato per i consiglieri regionali è stabilito nell'accumulo di una indennità di carica mensile lorda per anno per un massimo di 10 anni. In merito ai gruppi consiliari si stabilisce infine sia il parametro di virtuosità per l'importo da erogare a titolo di finanziamento (art. 2 lettera g), sia il parametro di virtuosità per le spese per il personale (art. 2 lettera h). In particolare, il *finanziamento è fissato in 5.000 euro per consigliere più un importo complessivo ai gruppi di 5 centesimi per abitante* per tener conto delle dimensioni del territorio e della popolazione residente, specificando che le dotazioni strumentali e logistiche ad uso dei gruppi consiliari sono a carico dell'ente.

In termini di spesa per il personale, invece, si stabilisce che il tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare complessivo della spesa per il personale dei gruppi consiliari deve equivalere al *costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6* (compresi gli oneri a carico dell'ente, senza posizione organizzativa) per ciascun consigliere regionale. Si stabilisce inoltre che il personale a qualsiasi titolo comandato o distaccato – da soggetti pubblici o privati – funzionalmente collocato a disposizione dei gruppi consiliari deve considerarsi rientrante nei limiti del budget individuato per il gruppo consiliare. Sulla base dei dati disponibili, per una posizione economica D6 si dovrebbe prevedere un costo lordo (inclusi i contributi) per l'ente di circa 60 mila euro l'anno e una retribuzione annua lorda di poco meno di 45 mila, cui corrisponde un netto mensile di poco più di 2 mila euro netti al mese per 13 mensilità.

Il decreto Monti prevede anche una forma di *monitoraggio* sull'attuazione delle norme previste dal DL 174/12 e delle decisioni della Conferenza Stato Regioni. Le regioni dovevano infatti trasmettere gli atti legislativi che dimostrano la loro adesione alle norme alla Ragioneria Generale dello Stato e al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, che ne verificano la congruenza con le disposizioni legislative del decreto. Il monitoraggio nella seconda parte del 2013 ha prodotto un esito favorevole per le Regioni, che si sono viste tutte sbloccare i trasferimenti da parte dello Stato. Tuttavia, il processo di monitoraggio non è stato esente da difficoltà.

La Ragioneria Generale dello Stato ha infatti rilevato criticità in merito al processo di controllo, osservando che il monitoraggio del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie sembra

²⁶ Tuttavia, a giudicare dalle prime elezioni regionali tenutesi dopo il decreto Monti, non tutte le regioni a statuto speciale si sono conformate al vincolo sul numero dei consiglieri, a differenza delle regioni a statuto ordinario. Trentino Alto Adige, Val d'Aosta, e Friuli Venezia Giulia, pur riducendo in qualche misura il numero dei consiglieri, hanno comunque mantenuto un numero più alto di quanto previsto dal decreto. La Sicilia ha ridotto il numero dei consiglieri, ma questa disposizione avrà effetti solo con le prossime elezioni; la Sardegna, come si dirà, ha invece presentato ricorso contro il provvedimento e ha mantenuto il numero di consiglieri precedente.

essersi fermato al solo adempimento relativo all'importo degli emolumenti per il presidente e i consiglieri (art. 2, comma 1, lettera b) del DL 174/12) e ai profili di legittimità costituzionale per tutte le altre disposizioni, tralasciando tuttavia la valutazione del perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. La sottolineatura della Ragioneria sembra quindi dare una valenza di controllo "formale" invece che sostanziale, di contenimento effettivo dei "costi della politica", al processo di monitoraggio, identificando un'altra criticità dell'intervento del Governo Monti: quella delle difficoltà nel monitoraggio degli adempimenti effettivi da parte delle regioni. Anche queste difficoltà riflettono la sostanziale ambiguità normativa nei rapporti tra Stato e regioni. Sia la Ragioneria, sia il Dipartimento non fanno invece cenno ad un'ultima questione: dal monitoraggio effettuato risultano escluse sia la Sicilia sia la Sardegna. Quest'ultima ha fatto ricorso alla Corte Costituzionale contro il 174/12 il 15 febbraio 2013 e – al momento – il ricorso non si è ancora chiuso.

Riquadro 1. I dodici provvedimenti del Governo Monti sui costi della politica regionale ex DL 174/12.

a) Le regioni devono aver dato attuazione a quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, lettere a), b), d) ed e), del DL 138/2011, cioè abbiano – tramite legge regionale – ridotto il numero di consiglieri e assessori²⁷, introdotto un legame tra remunerazione ed effettiva partecipazione ai lavori del consiglio, e abbiano introdotto un Collegio dei Revisori che deve operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;

b) devono avere "definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale che non ecceda *complessivamente* l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa²⁸. La regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012";

c) devono avere "disciplinato l'assegno di fine mandato dei consiglieri regionali in modo tale che non ecceda l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa";

d) devono avere "introdotto il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale, prevedendo inoltre che il titolare di più cariche sia tenuto ad optare, fin che dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità";

e) devono avere "previsto, per i consiglieri, la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi di spese comunque denominati";

f) devono avere "disciplinato le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di competenza, prevedendo che la dichiarazione, da pubblicare

²⁷ Sul numero di consiglieri peraltro ricorre anche il successivo comma 2, quando afferma che "se, all'atto dell'indizione delle elezioni per il rinnovo del consiglio regionale, la regione non ha provveduto all'adeguamento statutario nei termini di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le elezioni sono indette per il numero massimo dei consiglieri regionali previsto, in rapporto alla popolazione, dal medesimo articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 138 del 2011".

²⁸ Qui è importante sottolineare il cambiamento di prospettiva rispetto al DL 138/11: da *benchmarking* verticale (tra Stato e Regioni) si passa ad un *benchmarking* orizzontale (tra sole Regioni).

annualmente, all'inizio e alla fine del mandato, nel sito istituzionale dell'ente, riguardi: i dati di reddito e di patrimonio, con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati; i beni immobili e mobili registrati posseduti; le partecipazioni in società quotate e non quotate; la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV o intestazioni fiduciarie, stabilendo altresì sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza”;

g) fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale, devono aver “definito l'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, *al netto delle spese per il personale*, da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività del consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà”;

h) devono avere “definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione”;

i) devono avere dato attuazione ad una molteplicità di norme precedenti (fissate per esempio con D.L. 31 maggio 2010, n. 78, una manovra correttiva di nuovo recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”) volte a ridurre i costi degli apparati amministrativi, per esempio attraverso il taglio automatico o l'azzeramento degli emolumenti corrisposti ai componenti di organi di controllo e indirizzo di enti rientranti nella Pubblica Amministrazione e attraverso il contenimento delle spese per il personale;

l) devono avere “istituito ... un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, curandone, altresì, la pubblicità nel proprio sito istituzionale. I dati sono resi disponibili, per via telematica, al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di cui all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96”;

m) devono aver recepito quanto stabilito dall'art. 14, comma 1, lettera f del DL 138/2011, cioè il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali²⁹;

n) devono avere escluso, ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale, l'erogazione del vitalizio in favore di chi sia condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione.

²⁹ E' interessante notare che il DL 174/12 stabiliva dei vincoli anche al pagamento dei vitalizi pregressi in caso di mancato adeguamento alla norma: “La regione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione a tale data, fino all'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo, può prevedere o corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo se, a quella data, i beneficiari: 1) hanno compiuto sessantasei anni di età; 2) hanno ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni”. Tuttavia, queste disposizioni “non si applicano alle regioni che abbiano abolito i vitalizi”. Molte Regioni hanno scelto questa strada ed hanno effettivamente abolito i vitalizi. Si noti che anche l'abolizione dei vitalizi comporta nell'immediato un aumento della retribuzione netta dei consiglieri, perché si elimina il “cuneo contributivo” che grava sugli emolumenti. Peraltro, rimanendo il sistema a ripartizione, se i consiglieri “attivi” non pagano più contributi, le Regioni avranno minori entrate per finanziare la spesa per i vitalizi in essere.

3.4 Stime degli effetti dei provvedimenti già attuati sulla spesa per la politica regionale

Quali sono stati gli effetti delle disposizioni previste dal D.L. 174/2012 sui costi della politica regionale? Nel Dossier di documentazione del Servizio Studi del Dipartimento Bilancio della Camera dei Deputati per la valutazione degli effetti del decreto si legge che “la relazione tecnica, nel ribadire il contenuto della norma, afferma che essa è suscettibile di determinare risparmi di spesa per la finanza pubblica non quantificabili. In merito ai profili di quantificazione, si segnala che la norma appare idonea a ridurre i costi per la politica regionale, *liberando quindi risorse da destinare ad altre finalità*, ma non appare idonea a determinare risparmi complessivi per la finanza pubblica. Le regioni restano infatti tenute a rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, i quali non sono oggetto di modifica da parte della norma in esame”. Si tratta di un’osservazione importante, sulla quale torneremo nel seguito. Qui tentiamo invece una quantificazione delle modifiche apportate dal Governo Monti ai “costi della politica” regionale, distinguendo tra risparmi di breve e di lungo periodo.

3.4.1 Gli effetti degli interventi sui compensi dei politici regionali

Tra i risparmi di breve rientrano sicuramente gli effetti derivanti dalla riduzione della remunerazione dei consiglieri. L’importo fissato dalla Conferenza Stato Regioni in attuazione del decreto Monti è di 11.100 euro lordi mensili *onnicomprensivi*, ma si tratta di una cifra massima che cumula tutte le possibili indennità di carica e funzione. È possibile che le diverse regioni abbiano scelto remunerazioni inferiori per i propri consiglieri. Per avere un quadro più chiaro della situazione successiva al decreto Monti, si sono dunque consultati tutti i siti regionali, che sotto la voce “Amministrazione Trasparente” riportano le indennità di carica e di funzione per tutte le possibili funzioni svolte dai consiglieri regionali. Si osservi che questi dati sono aggiornati al 2013 e dunque dovrebbero già tener conto del “taglio” imposto dal decreto Monti; in effetti, in molti casi, e in particolare per le regioni a statuto ordinario la somma delle indennità di carica prevista e delle principali indennità di funzione danno esattamente la cifra massima prevista dalla Conferenza, a riprova che le maggior parte delle regioni hanno effettivamente rivisto le indennità principali dei consiglieri per ottemperare ai vincoli del decreto Monti. Sfortunatamente, i dati di “Amministrazione Trasparente” non dicono quanti consiglieri cumulano all’indennità di carica le varie indennità di funzione previste, ed è dunque impossibile calcolare la retribuzione effettiva dei consiglieri delle varie regioni.

Come prima approssimazione, si è dunque considerato il dato relativo alla sola indennità di carica del consigliere al lordo della diaria prevista; si tratta naturalmente di una sottostima, perché appunto le indennità di funzione non vengono conteggiate³⁰. Il risultato è riportato nelle colonne 4 e 5 della tabella 4, rispettivamente per consiglieri e presidenti di Giunta. Si osserva che per molte regioni la remunerazione lorda del consigliere è in effetti molto vicina a quella massima prevista dalla Conferenza in attuazione del decreto Monti (il che significa che in queste regioni le indennità di funzione per il consigliere sono state di fatto molto ridotte o annullate, perché non cumulabili all’indennità di carica oltre la soglia), ma in altre non è così. In particolare, mentre per le regioni a statuto ordinario l’indennità di carica (comprensiva della diaria) è identica o molto vicina al tetto

³⁰ Come minimo, mancano senz’altro le indennità aggiuntive del Presidente del Consiglio e dei vari assessori.

massimo, non è così per le regioni a statuto speciale, che mantengono indennità di carica più basse (e indennità di funzione più alte).

Tabella 3.4 - L'impatto della riduzione degli emolumenti (migliaia di euro)

	numero consiglieri	Spesa Consiglieri (Perotti, 2013a)	Retribuzione lorda consiglieri (Amministrazione Trasparente)	Retribuzione lorda presidente (Amministrazione Trasparente)	Spesa stimata da Amm.ne Trasparente	Risparmi (max)	Retribuzione lorda (ricostruita da CSR)	Diff. con dati Amm.ne Trasp.	Risparmi (Min)
Piemonte	60	14,613	11,100.00	13,800.00	8,157.60	6,455	11,666.34	566.34	442
Lombardia	80	17,103	10,545.00	13,245.00	10,282.14	6,821	20,038.26	9,493.26	9,873
Liguria	40	13,346	11,655.00	13,875.00	5,760.90	7,585	13,823.66	2,168.66	1,128
Veneto	60	11,746	11,100.00	13,800.00	8,157.60	3,588	17,060.88	5,960.88	4,649
Emilia Romagna	50	6,140	8,363.12	11,415.36	5,154.86	985	9,066.85	703.73	457
Toscana	55	9,235	9,857.13	12,677.95	6,657.84	2,577	12,380.53	2,523.40	1,804
Umbria	31	5,540	10,100.00	11,900.00	3,900.00	1,640	10,611.62	511.62	206
Marche	43	7,497	9,600.00	12,300.00	5,101.20	2,396	11,189.74	1,589.74	889
Lazio	71	19,202	11,100.00	13,800.00	9,622.80	9,579	11,537.78	437.78	404
Abruzzo	45	8,750	10,700.00	13,400.00	5,938.80	2,811	10,700.00	-	0
Molise	30	5,477	10,500.00	13,500.00	3,942.00	1,535	16,200.22	5,700.22	2,223
Campania	61	13,218	11,100.00	13,800.00	8,290.80	4,927	15,464.00	4,364.00	3,461
Puglia	70	15,795	11,100.00	13,800.00	9,489.60	6,305	16,692.32	5,592.32	5,089
Basilicata	30	5,809	11,100.00	13,800.00	4,161.60	1,647	12,961.55	1,861.55	726
Calabria	51	14,335	11,100.00	13,800.00	6,958.80	7,376	14,441.82	3,341.82	2,216
Valle d'Aosta	35	4,888	7,871.00	14,121.00	3,475.27	1,413	10,663.39	2,792.39	1,271
Trento e Bolzano	70	13,275	10,500.00	14,910.00	8,998.92	4,276	10,500.00	-	0
Friuli VG	59	9,965	8,750.00	13,896.00	6,361.75	3,603	13,379.01	4,629.01	3,550
Sicilia	90	20,628	8,600.00	11,300.00	9,423.60	11,204	16,089.44	7,489.44	8,763
Sardegna	80	19,175	14,811.78	18,850.45	14,445.51	4,729	18,267.74	3,455.96	3,594
Totale	1,111	235,737			144,281.60	91,455			50,745

Fonte: nostre elaborazioni su dati Perotti (2013a), Amministrazione Trasparente e CSR

Spicca il caso della Sardegna (che, si ricorda, non ha ottemperato al decreto Monti e ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale), che presenta ancora un'indennità di carica molto più alta della soglia (14,000 euro lordi mensili) su cui possono cumularsi le varie altre indennità. Le colonne 4 e 5 della Tabella 3.4 riportano una stima delle retribuzioni dei consiglieri dopo l'introduzione del decreto Monti, sebbene si tratti di una stima comunque per difetto per le ragioni già ricordate. La colonna 6, moltiplicando la retribuzione lorda dei consiglieri per 12 mensilità³¹ e per il numero dei consiglieri ed aggiungendo la retribuzione del presidente, offre una stima della spesa complessiva per i compensi dei consiglieri per singola regione e in aggregato, circa **144 milioni di euro**.

³¹ I consiglieri hanno diritto a 12 mensilità.

Per calcolare i risparmi indotti dal vincolo imposto dal decreto Monti sulle retribuzioni, è dunque necessario calcolare la remunerazione dei consiglieri *prima* dell'attuazione del decreto Monti, cioè nel 2012. Qui sono possibili due strade, entrambe discusse e presentate nella Tabella 3.4. La prima consiste nell'utilizzare i dati per la spesa del personale della Tabella 3.1, ripresi da Perotti (2013a) e ricostruiti dai bilanci (colonna 3 della Tabella 3.4). Il problema, in questo caso, è che la spesa per gli emolumenti rappresenta il "costo complessivo" per le regioni: tiene conto per esempio non solo di tutte le possibili indennità ma anche dei contributi versati per il finanziamento dei vitalizi, probabilmente sovrastimando le retribuzioni lorde dei consiglieri. Ad ogni modo, sottraendo la colonna 6 dalla colonna 3 si ottengono i risparmi indotti dal decreto Monti per singola regione e in aggregato. Come si vede, si tratterebbe di un risparmio complessivo di circa **91 milioni di euro**³². E' probabilmente però una stima in eccesso, per le varie ragioni prima ricordate.

Una pista alternativa è quella di ricostruire la retribuzione lorda mensile del consigliere precedente al decreto Monti a partire dai dati sulle retribuzioni nette forniti dalla ricognizione della CSR nel 2011 e già presentati nella Tabella 3.3. Questi dati tengono conto solo dell'indennità di carica del consigliere e della diaria e dunque sono maggiormente confrontabili con quelli riportati nella colonna 2 della Tabella 3.4. Il problema tuttavia è che sono remunerazioni nette e non è ovvio come "lordizzarle", in particolare per quello che riguarda la componente relativa alla diaria. In più, il peso relativo di quest'ultima e l'intervallo minimo-massimo del rimborso varia molto tra regioni e questo rende difficile produrre stime confrontabili tra le regioni stesse. Come prima approssimazione, si è deciso di prendere il dato più elevato della Tabella 3.3 (la colonna 7), di cumulare la diaria alla indennità, e di calcolare la retribuzione lorda moltiplicando per 1,6 il numero così ottenuto (che presuppone un'aliquota media attorno al 40%, appropriata per i livelli dei redditi dei consiglieri). Il risultato è riportato nella colonna 8 della Tabella 3.4, per un totale stimato attorno ai 196 milioni. Si osservi che il dato così ricostruito è probabilmente eccessivo per quelle regioni che attribuiscono ai propri consiglieri una diaria massima molto elevata, che presumibilmente è incassata solo da alcuni consiglieri³³.

Nel complesso, tuttavia, i dati ricostruiti nella colonna 8 appaiono abbastanza credibili, implicando una retribuzione lorda mensile per consigliere precedente al decreto Monti attorno agli 11-14 mila euro lordi per la gran parte delle regioni. Calcolando la differenza tra il lordo ricostruito e il lordo rilevato in ciascuna regione dai siti web "Amministrazione Trasparente" si arriva a una quantificazione dei risparmi attorno ai **50 milioni di euro** (colonna 10), ben al di sotto della stima precedente. È interessante anche rilevare come i calcoli svolti utilizzando i due criteri (i dati di bilancio o la lordizzazione delle retribuzioni nette) conducano a stime di risparmi molto simili per alcune regioni (Veneto, Puglia e Friuli V.G.) e molto diversi per altre. Ciò conferma, da un lato, che

³² Il calcolo tiene conto solo della variazione della retribuzione e non di quella relativa al numero dei consiglieri, che viene discussa nel prossimo paragrafo. Si ricordi tuttavia che la disposizione del decreto Monti relativa alla riduzione del numero dei consiglieri è per il momento stata attuata solo nelle poche regioni che hanno già rinnovato il consiglio; il risparmio già ottenuto sugli emolumenti dei consiglieri è dunque quasi del tutto dovuto alla variazione nella retribuzione unitaria.

³³ Per esempio, il dato per la Lombardia, 20 mila euro lordi a consigliere, è chiaramente esagerato e superiore anche a quello che si otterrebbe semplicemente dividendo la spesa complessiva per i redditi per il personale politico della Tabella 3.1 per il numero dei consiglieri (17 mila euro lordi). D'altra parte, la strategia alternativa di "lordizzare" solo l'indennità e di aggiungervi la diaria comporta per la maggior parte delle regioni risultati troppo bassi per essere credibili.

i sistemi di contabilizzazione dei “costi della politica” sono molto diversi tra le regioni, e dall’altro che le difficoltà di quantificazione dipendono in buona parte dal fatto che gli emolumenti dei consiglieri sono, in realtà, la somma di componenti molto diverse, ciascuna con le proprie regole contabili e, soprattutto, fiscali. Questa seconda stima appare comunque *più affidabile* della prima in quanto almeno costruita a partire da dati individuali e su aggregati confrontabili. Ci baseremo dunque su di essa per gli ulteriori esercizi di quantificazione dei risparmi, riportati nel successivo paragrafo 3.5.

A scanso di equivoci, è anche opportuno chiarire bene a questo punto cosa s’intende per “risparmi” nelle remunerazioni dei consiglieri. I contatti presi con le regioni e i numerosi articoli apparsi sulla stampa locale, suggeriscono che in molti casi, per ottemperare alle norme del decreto Monti, le regioni abbiano agito riducendo la retribuzione del consigliere sottoposta a tassazione e aumentando nel contempo la componente non tassata (la diaria), così da *minimizzare* le perdite in termini netti per il consigliere. In alcuni casi (Piemonte e Veneto), come denuncia Perotti (2013b), addirittura la retribuzione *netta* del consigliere è risultata *superiore* dopo l’adeguamento al decreto rispetto alla situazione precedente. In altri casi, meno estremi³⁴, l’effetto è stato comunque una riduzione molto limitata delle retribuzioni nette a fronte di una riduzione più marcata di quelle lorde. Ciò significa che se la riduzione delle retribuzioni lorde ha comportato un risparmio della spesa delle regioni per il finanziamento della politica, in realtà una parte rilevante di questo “risparmio” è stato finanziato dallo Stato, sotto forma di una riduzione nelle entrate fiscali sui redditi personali dei consiglieri. Sfortunatamente, l’assenza di informazioni specifiche su tutte le regioni non ci consente di calcolare in modo dettagliato questo effetto.

3.4.2 Gli effetti degli interventi sui trasferimenti ai gruppi consiliari

Per quanto riguarda la riduzione del finanziamento ai gruppi consiliari si è stimato l’ammontare dei contributi dopo la decisione della Conferenza Stato Regioni, attribuendo 5 mila euro a ciascun consigliere più 5 centesimi per ogni abitante³⁵. Una decisione che comporta erogazioni ai gruppi di circa 8,5 milioni di euro a livello nazionale, a partire da cifre ben più consistenti in precedenza (Tabella 3.5). A seconda che si considerino le stime di Cerruto (2013) o di Perotti (2013a) come base di partenza, infatti, **si stimano risparmi tra i 67 e gli 87 milioni di euro**³⁶. Contribuiscono a questa cifra, con più di 10 milioni di euro ciascuna, la Lombardia, il Lazio e la Sicilia. Si osservi che questi calcoli assumono implicitamente che nei trasferimenti ai gruppi calcolati da Cerruto (2013) o Perotti (2013) **non** siano riportate le spese per il personale di sostegno ai gruppi, che vengono sì ridotte dal decreto Monti, ma consentendo comunque che ciascun consigliere abbia a disposizione (a regime) un personale D6 (ad un costo pieno per ciascuna unità di personale attorno ai 60,000

³⁴ Si veda la successiva nota 39 per altri esempi.

³⁵ In realtà il Molise ha interpretato la norma come “5 centesimi per abitante *per consigliere*” cioè moltiplicando per venti il contributo previsto (cfr. L’Avvenire, 13 novembre 2013); il governo nel monitoraggio non ha evidentemente ritenuto di sollevare obiezioni. Visto le dimensioni limitate della regione, tuttavia, gli effetti sono di scarsa importanza quantitativa, 30.000 euro circa invece di 1.500.

³⁶ Contatti informali con le regioni suggeriscono tuttavia che almeno in qualche caso si siano trovati sistemi per ridurre gli effetti della norma, per esempio aumentando la spesa per investimenti e introducendo un capitolo di bilancio apposito per il finanziamento delle dotazioni informatiche dei consiglieri.

euro l'anno). Di fatto, il problema è che alcune regioni computano nella categoria trasferimenti ai gruppi anche la spesa per il personale e altre invece la aggiungono alla spesa per i consigli. Non solo, ma non si hanno informazioni che consentano di identificare la spesa per il personale di sostegno ai gruppi precedente al decreto. Risulta dunque impossibile calcolare i relativi risparmi (comunque ottenibili nel medio periodo piuttosto che nel breve perché i contratti in essere vengono mantenuti fino al termine). Si è dunque deciso di mantenere la stima riportata in precedenza, come effetto del totale degli interventi sui gruppi, sapendo però che questa cifra può sopra o sotto stimare i risparmi complessivi (e per regione), in dipendenza delle scelte contabili delle stesse e della situazione della spesa per il personale precedente al decreto³⁷.

3.4.3 Gli effetti degli interventi sul numero dei consiglieri

Anche la riduzione del numero dei consiglieri comporterà dei risparmi nei prossimi anni, via via che le nuove disposizioni entreranno a regime con il rinnovo dei consigli regionali³⁸. Solo in Lombardia e in Emilia Romagna non ci sarà alcun risparmio per questa via, perché il numero di consiglieri è già allineato alle disposizioni del DL 174/12. La Tabella 3.6 quantifica i potenziali risparmi. A emolumenti invariati, nell'ipotesi che tutte le regioni³⁹ si conformino a regime a quanto previsto nel decreto, il taglio dei consiglieri comporterebbe un risparmio complessivo di 55 milioni di euro. Ben 10 dei 55 milioni di euro di risparmi dovrebbero venire dalla sola Sardegna, che forse non a caso ha presentato ricorso alla Corte costituzionale per bloccare il procedimento⁴⁰. Le retribuzioni però sono state già modificate dalle regioni e quindi si devono sottrarre circa 13 milioni di euro ai risparmi dovuti alla riduzione dei consiglieri. Per calcolare questa correzione si sono usati i dati derivanti da "Amministrazione Trasparente" (che come si è detto e sia pure con i limiti prima ricordati, dovrebbe già tener conto dei risparmi indotti sulle remunerazioni unitarie dal decreto Monti), semplicemente moltiplicando il dato sulla remunerazioni tratto da Amministrazione Trasparente per la riduzione nel numero di consiglieri previsti. Si osservi che la riduzione del numero dei consiglieri dovrebbe comportare anche un'ulteriore riduzione del finanziamento ai gruppi consiliari (ultima colonna Tabella 3.5), stimabile in circa 1,6 milioni di euro.

³⁷ Per 1111 consiglieri, la spesa per il personale dei gruppi consentito dal decreto Monti è di circa 66 milioni, che dovrebbe ridursi a 44 con il taglio dei consiglieri previsto dallo stesso decreto. Si tratta di cifre importanti, che inducono a sospettare che la riduzione nella spesa per i consigli sia in realtà inferiore a quanto stimato nel testo. Purtroppo, non siamo in grado di dire di quanto. Per ovviare in qualche modo a questo problema, in quanto segue faremo riferimento alla più piccola delle due stime, quella riferita ai dati di Cerruto (2013).

³⁸ Lazio, Lombardia, Molise, Basilicata e le tre piccole regioni del nord hanno già rinnovato il consiglio con le nuove regole. Nel caso della Lombardia, l'adeguamento non era richiesto; le altre regioni a statuto ordinario si sono adeguate. L'adeguamento è stato invece solo parziale per le tre RSS. Per il futuro e a meno di elezioni anticipate, il rinnovo è previsto nel 2014 per Abruzzo e Sardegna; nel 2015 per Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto; nel 2017 per la Sicilia.

³⁹ Ma si veda la nota precedente per le RSS.

⁴⁰ La Sardegna ha rinnovato il consiglio nel febbraio 2014; dunque, se la riduzione fosse stata attuata, il numero dei consiglieri avrebbe dovuto essere ridotto già a partire da questa tornata elettorale.

Tabella 3.5 - L'impatto della riduzione dei contributi ai gruppi consiliari (migliaia di euro)

	ex. Conf. Stato Regioni	Cerruto (2013)	risparmi su Cerruto	Perotti (2013a)	risparmi su Perotti	Ulteriori risparmi per taglio consiglieri
Piemonte	517.88	7,501.00	6,983.12	7,411.00	6,893.12	50
Lombardia	885.04	11,000.00	10,114.96	11,288.00	10,402.96	0
Liguria	278.37	2,900.00	2,621.63	3,602.00	3,323.63	50
Veneto	542.68	4,755.00	4,212.32	4,215.00	3,672.32	50
Emilia Romagna	467.06	4,900.00	4,432.94	5,250.00	4,782.94	0
Toscana	458.39	700.00	241.61	716.00	257.61	75
Umbria	199.16	489.00	289.84	1,542.00	1,342.84	55
Marche	292.03	400.00	107.97	3,577.00	3,284.97	65
Lazio	630.00	13,900.00	13,270.00	13,414.00	12,784.00	105
Abruzzo	290.32	2,200.00	1,909.68	2,074.00	1,783.68	75
Molise	165.66	2,000.00	1,834.34	2,345.00	2,179.34	50
Campania	593.22	1,055.00	461.78	4,454.00	3,860.78	55
Puglia	552.50	750.00	197.50	5,308.00	4,755.50	100
Basilicata	178.88	650.00	471.12	1,626.00	1,447.12	50
Calabria	352.92	4,275.00	3,922.08	5,858.00	5,505.08	55
Valle d'Aosta	181.33	600.00	418.67	601.00	419.67	75
Trento e Bolzano	401.48	781.00	379.52	781.00	379.52	150
Friuli VG	355.89	1,944.00	1,588.11	5,020.00	4,664.11	145
Sicilia	699.99	12,600.00	11,900.01	12,292.00	11,592.01	200
Sardegna	481.89	2,600.00	2,118.11	4,281.00	3,799.11	250
Totale	8,524.71	76,000.00	67,475.29	95,655.00	87,130.29	1,655.00

Fonte: nostre elaborazioni su dati Perotti (2013a) e Cerruto (2013)

Tabella 3.6 - L'impatto della riduzione del numero di consiglieri

	Numero consiglieri			Risparmi a emolumenti invariati	Correzione per taglio emolumenti DL 174/12	Risparmi complessivi
	2010	ex 174/2012	diff.			
Piemonte	60	50	-10	1,399.96	67.96	1,332.00
Lombardia	80	80	0	-	-	-
Liguria	40	30	-10	1,658.84	260.24	1,398.60
Veneto	60	50	-10	2,047.31	715.31	1,332.00
Emilia Romagna	50	50	0	-	-	-
Toscana	55	40	-15	2,228.50	454.21	1,774.28
Umbria	31	20	-11	1,400.73	67.53	1,333.20
Marche	43	30	-13	1,745.60	248.00	1,497.60
Lazio	71	50	-21	2,907.52	110.32	2,797.20
Abruzzo	45	30	-15	1,926.00	-	1,926.00
Molise	30	20	-10	1,944.03	684.03	1,260.00
Campania	61	50	-11	2,041.25	576.05	1,465.20
Puglia	70	50	-20	4,006.16	1,342.16	2,664.00
Basilicata	30	20	-10	1,555.39	223.39	1,332.00
Calabria	51	40	-11	1,906.32	441.12	1,465.20
Valle d'Aosta	35	20	-15	1,919.41	502.63	1,416.78
Trento e Bolzano	70	40	-30	3,780.00	-	3,780.00
Friuli VG	59	30	-29	4,655.89	1,610.89	3,045.00
Sicilia	90	50	-40	7,722.93	3,594.93	4,128.00
Sardegna	80	30	-50	10,960.65	2,073.58	8,887.07
	1.111	780	- 331	55,806.48	12,972.34	42,834.13

Fonte: nostre elaborazioni

3.4.4 Gli effetti degli interventi sui vitalizi

L'ultima disposizione del DL 174/12 che merita di essere discussa è quella riguardante i vitalizi dei consiglieri regionali. Il decreto non interviene sui trattamenti pensionistici in essere (cioè, non tocca i vitalizi dei consiglieri già in pensione determinati sulla base di varianti del metodo retributivo), ma impone per quelli *futuri* il passaggio al sistema contributivo, un meccanismo molto più restrittivo di calcolo dei benefici pensionistici per dati contributi versati. Il decreto impone inoltre il raggiungimento di limiti di età molto più restrittivi (66 anni con almeno 10 anni di contributi, a fronte degli attuali 50-55 a seconda delle regioni), anche per l'attribuzione dei vitalizi ai consiglieri *attuali* che ancora non hanno maturato i requisiti. Tuttavia, la stessa norma introduce una scappatoia rispetto a quest'ultima previsione (si veda la nota 27). Il decreto prevede infatti che le disposizioni limitative per l'età e i contributi versati non si applichino alle regioni che dovessero decidere di abolire i vitalizi per il futuro. Non sorprendentemente, la maggior parte delle regioni hanno preferito seguire questa seconda strada. Nel lungo periodo (30 anni?), ciò comporterà la scomparsa complessiva della voce relativa ai vitalizi dai bilanci regionali (con risparmi potenziali fino a 170

milioni di euro sulla base delle cifre riportate nella Tabella 3.1), a fronte naturalmente di maggior spese in termini di retribuzioni correnti, visto che le indennità dei consiglieri non sono più soggette al contributo pensionistico obbligatorio. Nel frattempo, tuttavia, la spesa esistente nei bilanci regionali per i vitalizi pagati agli ex consiglieri in pensione rimane invariata, e i bilanci regionali potrebbero essere zavorrati in futuro dal pagamento di rendite pensionistiche per le quali – in un sistema a ripartizione – non ci sono più “attivi” che pagano i contributi.

3.4.5 Stime complessive dei risparmi dovuti al decreto Monti sulla spesa regionale

Con grande approssimazione, per le ragioni più volte ricordate, gli effetti della riforma Monti sui costi della politica regionale (a **regime**) possono essere dunque calcolate - nell'ipotesi che tutte le regioni, comprese quelle a statuto speciale (incluse Sicilia e Sardegna) si adeguino alla fine interamente alle norme- in una cifra stimabile attorno ai **160 milioni** di euro rispetto ai dati 2012 (si veda la Tabella 3.1). Circa **120 milioni** sono risparmi immediati (già operativi), come effetto della riduzione delle remunerazioni (per circa **50 milioni**) e del taglio ai contributi di gruppi consiliari e ai vincoli al personale di sostegno ai gruppi (per circa **67 milioni** di euro)⁴¹. I restanti **42 milioni** (sempre rispetto al 2012) sono l'effetto della riduzione nel numero dei consiglieri alle remunerazioni post-decreto e si otterranno nel giro di 4-5 anni, via via che le regioni rinnoveranno i consigli. Gli effetti della manovra sui vitalizi sono viceversa **incerti**: da un lato, questa riduce gli oneri per il futuro, dall'altro non tocca quelli passati. In termini di pagamenti correnti, poi, l'abolizione dei vitalizi decisa da molte regioni comporta un incremento negli esborsi ai consiglieri in quanto i contributi non vengono più versati e diventano parte della retribuzioni correnti. Per la generosità del sistema retributivo, questo è comunque un risparmio in termini attuariali per la finanza pubblica, ma può avere effetti negativi sulla cassa.

Dato che la stima dei costi complessivi per la politica è attorno al miliardo di euro (dati 2012; si veda la Tabella 3.1), ciò significa **un risparmio a regime attorno al 16% del totale**. Di nuovo, è bene chiarire che si tratta di un risparmio solo potenziale, per più ragioni. Per le retribuzioni, come si è già osservato, una parte del risparmio è in realtà finanziato dallo Stato stesso sotto forma di riduzioni nelle entrate tributarie, a fronte di remunerazioni nette per i consiglieri spesso quasi invariate. Il taglio nei contributi ai gruppi e nel numero dei consiglieri (nella misura in cui quest'ultimo sarà effettivamente attuato, in particolare per le regioni a statuto speciale), rappresenta invece una vera riduzione di spesa. Ma come correttamente osserva la Relazione Tecnica nel brano precedentemente citato, poiché non c'era nessun accordo tra Stato e regioni sulla destinazione di questi risparmi, non c'è nessun motivo per ritenere che questi, anche quando effettivi, si siano trasformati in minori imposte per i cittadini. E' molto probabile che in buona parte le risorse risparmiate siano state destinate al finanziamento di altre componenti della spesa regionale. È perfino possibile che in qualche misura i risparmi si siano trasformati anche in ulteriori spese a **sostegno del consiglio stesso**, nelle componenti (acquisto di beni e servizi, consulenze esterne, personale regionale, ecc.) non toccate dal decreto⁴².

⁴¹ Si rimanda alla nota 35 per una discussione di questa stima.

⁴² I contatti informali avuti con alcune regioni suggeriscono che in effetti questo sia avvenuto, almeno per una parte dei risparmi. Un confronto puntuale in questo senso potrà essere fatto solo quando saranno disponibili i bilanci consuntivi delle regioni per il 2013. Si veda anche la precedente nota 34.

Si osservi infine che il risparmio indotto dal decreto Monti si concentra esclusivamente su una componente della spesa, i costi diretti della politica (numero e retribuzioni del personale politico corrente più i contributi ai gruppi), su cui il risparmio è in termini percentuali ancora più significativo, attorno al 45% per le retribuzioni, per il 40% attribuibile alla riduzione nel numero dei consiglieri. Ma né i vitalizi del passato (circa il 17% della spesa complessiva) né le spese di funzionamento (oltre il 50% della spesa del 2012) vengono toccate, nonostante le ampie divergenze esistenti tra regioni. Per queste ultime si può ipotizzare che con la riduzione del numero dei consiglieri e la conseguente riduzione nella necessità di offrire servizi di supporto al personale politico si possa determinare una riallocazione del personale della regione che conduca a ulteriori risparmi. Ma questo è un effetto di più lungo periodo ed è comunque incerto, dipendente com'è dalla capacità e dalla volontà di riorganizzazione della propria struttura amministrativa da parte delle singole regioni.

3.5 Ulteriori proposte di intervento

3.5.1 La remunerazione dei consiglieri e del presidente

Il decreto Monti incide già sulle retribuzioni di consiglieri, assessori e presidente, con una riduzione che come si è visto può essere stimata in media attorno al 20-25% delle retribuzioni (*lorde*) precedenti. Nonostante questo intervento, però, come discusso nel paragrafo 3.2.2, i compensi (*netti*) dei politici regionali, in buona parte inalterati anche dopo il decreto, continuano a essere molto elevati sia rispetto alle retribuzioni di altre figure elette impegnate sul territorio (i sindaci) con responsabilità amministrative paragonabili se non più rilevanti, sia rispetto alla distribuzione dei redditi di riferimento nel territorio. Inoltre, alcune componenti delle retribuzioni dei consiglieri sono scarsamente controllabili e trasparenti; un esempio è la diaria forfettaria prevista come rimborso spese, che si può prestare ad abusi, in quanto non soggetta a tassazione⁴³.

Un primo intervento potrebbe dunque essere rappresentato dalla *cancellazione del rimborso forfettario mensile* per le spese inerenti all'esercizio del mandato spettante a tutti i consiglieri regionali. In fondo, ai percettori di redditi da lavoro dipendente, alla cui categoria sono concettualmente riconducibili le indennità dei consiglieri, non è in genere riconosciuto un rimborso per le spese attinenti alla loro attività (se non in modo forfettario nella dichiarazione dei redditi). E in molti casi, le dimensioni delle regioni non sono tali da far ritenere che sia necessario un contributo particolare per le spese di trasporto perché il consigliere possa partecipare alle attività dell'assemblea legislativa. Uno stipendio adeguato dovrebbe essere sufficiente. La tabella 3.7 mostra come l'eliminazione *tout court* della diaria comporterebbe una riduzione ulteriore degli emolumenti **tra i 49 e i 56 milioni di euro** nell'immediato e una ulteriore riduzione tra i **14 e i 17 milioni** di euro quando la riduzione dei consiglieri andrà a regime tra il 2014 e il 2018. Se invece la diaria venisse integrata direttamente nello stipendio del consigliere non ci sarebbero risparmi in termini di spesa delle regioni, ma queste risorse verrebbero sottoposte a tassazione. Il problema di quest'intervento tuttavia è che siccome la diaria indice percentualmente in modo molto differenziato nella retribuzione di consiglieri appartenenti a diverse regioni, l'effetto di una semplice eliminazione sarebbe assai diverso tra regioni, aumentandone la sperequazione.

⁴³ Si veda di nuovo il già citato Perotti (2013b) o il recente articolo di A. Sabella, "Ars, trecento euro in meno, il taglio degli stipendi è tutto qui", LiveSicilia, 8 febbraio 2014.

Tabella 3.7 - Eliminazione della componente forfettaria della retribuzione

	Rimborsi spese (Amm.ne Trasparente)		Nr. Consiglieri	Risparmi a numero di consiglieri invariato		Riduzione consiglieri prevista DL 174/12	Ulteriori risparmi per riduzione consiglieri	
	min	Max		min	Max		Min	Max
Piemonte	4,500.00	4,500.00	60	3,240.00	3,240.00	-10	540.00	540.00
Lombardia	4,218.00	4,218.00	80	4,049.28	4,049.28	0	-	-
Liguria	2,775.00	4,884.00	40	1,332.00	2,344.32	-10	333.00	586.08
Veneto	4,500.00	4,500.00	60	3,240.00	3,240.00	-10	540.00	540.00
Emilia Romagna	2,258.65	2,258.65	50	1,355.19	1,355.19	0	-	-
Toscana	2,523.00	2,845.00	55	1,665.18	1,877.70	-15	454.14	512.10
Umbria	3,500.00	4,100.00	31	1,302.00	1,525.20	-11	462.00	541.20
Marche	3,000.00	4,500.00	43	1,548.00	2,322.00	-13	468.00	702.00
Lazio	3,500.00	3,500.00	71	2,982.00	2,982.00	-21	882.00	882.00
Abruzzo	4,100.00	4,500.00	45	2,214.00	2,430.00	-15	738.00	810.00
Molise	4,500.00	4,500.00	30	1,620.00	1,620.00	-10	540.00	540.00
Campania	4,440.00	4,440.00	61	3,250.08	3,250.08	-11	586.08	586.08
Puglia	4,100.00	4,100.00	70	3,444.00	3,444.00	-20	984.00	984.00
Basilicata	4,500.00	4,500.00	30	1,620.00	1,620.00	-10	540.00	540.00
Calabria	6,000.00	6,000.00	51	3,672.00	3,672.00	-11	792.00	792.00
Valle d'Aosta	2,686.00	2,686.00	35	1,128.12	1,128.12	-15	483.48	483.48
Trento e Bolzano	700.00	1,450.00	70	588.00	1,218.00	-30	252.00	522.00
Friuli VG	2,450.00	3,500.00	59	1,734.60	2,478.00	-29	852.60	1,218.00
Sicilia	3,500.00	6,680.00	90	3,780.00	7,214.40	-40	1,680.00	3,206.40
Sardegna	5,548.00	5,548.00	80	5,326.08	5,326.08	-50	3,328.80	3,328.80
Totale			1,111	49,090.53	56,336.37	-331	14,456.10	17,314.14

Fonte: nostre elaborazioni

Una proposta alternativa, peraltro già avanzata nel dibattito politico (dal nuovo segretario del Partito Democratico, ora presidente del Consiglio), è quella di intervenire direttamente sugli emolumenti allineandoli, attraverso un esercizio di *benchmarking* verticale, alla remunerazione prevista dallo Stato per il sindaco di una città capoluogo di regione (7.018,65 euro mensili). Anche in questo caso non si avrebbero più rimborsi e tutta la remunerazione dei consiglieri si esaurirebbe con questa indennità. Si può immaginare che alla retribuzione del consigliere semplice si possano aggiungere indennità particolari per gli assessori e per il Presidente, date le responsabilità anche civili e penali che questi devono affrontare. Mantenere indennità aggiuntive per funzione (per presidente e vicepresidente di commissioni, per presidente e vicepresidente di gruppi, ...), così

come avviene adesso, appare invece sconsigliabile perché riduce la trasparenza e l'*accountability* dei politici regionali, incentivando oltretutto la moltiplicazione dei gruppi e delle commissioni⁴⁴.

Tabella 3.8 - Effetti di una parificazione dell'indennità del consigliere alla remunerazione del sindaco di un capoluogo di regione

	Nr. consiglieri	Retribuzione lorda (Amministrazione Trasparente)	Costo Consiglieri	IPOTESI RENZI (B)	Ulteriori risparmi da proposta Renzi	Riduz. cons. da DL 174/12	Ulteriori risparmi
Piemonte	60	11,100.00	7,992.00	5,053.43	2,938.57	-10	842.24
Lombardia	80	10,545.00	10,123.20	6,737.90	3,385.30	0	-
Liguria	40	11,655.00	5,594.40	3,368.95	2,225.45	-10	842.24
Veneto	60	11,100.00	7,992.00	5,053.43	2,938.57	-10	842.24
Emilia Romagna	50	8,363.12	5,017.87	4,211.19	806.68	0	-
Toscana	55	9,857.13	6,505.71	4,632.31	1,873.40	-15	1,263.36
Umbria	31	10,100.00	3,757.20	2,610.94	1,146.26	-11	926.46
Marche	43	9,600.00	4,953.60	3,621.62	1,331.98	-13	1,094.91
Lazio	71	11,100.00	9,457.20	5,979.89	3,477.31	-21	1,768.70
Abruzzo	45	10,700.00	5,778.00	3,790.07	1,987.93	-15	1,263.36
Molise	30	10,500.00	3,780.00	2,526.71	1,253.29	-10	842.24
Campania	61	11,100.00	8,125.20	5,137.65	2,987.55	-11	926.46
Puglia	70	11,100.00	9,324.00	5,895.67	3,428.33	-20	1,684.48
Basilicata	30	11,100.00	3,996.00	2,526.71	1,469.29	-10	842.24
Calabria	51	11,100.00	6,793.20	4,295.41	2,497.79	-11	926.46
Valle d'Aosta	35	7,871.00	3,305.82	2,947.83	357.99	-15	1,263.36
Trento e Bolzano	70	10,500.00	8,820.00	5,895.67	2,924.33	-30	2,526.71
Friuli VG	59	8,750.00	6,195.00	4,969.20	1,225.80	-29	2,442.49
Sicilia	90	8,600.00	9,288.00	7,580.14	1,707.86	-40	3,368.95
Sardegna	80	14,811.78	14,219.31	6,737.90	7,481.40	-50	4,211.19
Totale	1111		141,017.71	93,572.64	47,445.06	-331	27,878.08

Fonte: nostre elaborazioni

⁴⁴ Come si è già osservato, i dati di Amministrazione Trasparente suggeriscono che molte regioni abbiano già di fatto eliminato le indennità di funzione, portando l'indennità di carica del consigliere (comprensiva della diaria) al massimo o vicino al massimo consentito dalla Conferenza Stato Regioni in ottemperanza del decreto Monti per i redditi lordi onnicomprensivi. In questi casi, anche se ancora prevista, l'indennità di funzione non potrebbe essere cumulata o non potrebbe essere cumulata interamente con l'indennità di carica.

Come si è già osservato, la difficoltà a ricostruire una banca dati affidabile per i costi del personale politico, incontrata anche in questo rapporto dipende (oltre che dalla presenza della diaria) dalla moltiplicazione delle indennità, che gonfiano le retribuzioni e rendono poco significativa la retribuzione del singolo consigliere per la stima della spesa complessiva. Piuttosto, è preferibile aumentare l'indennità di carica per consigliere, se i 7 mila euro lordi mensili del sindaco fossero considerati un benchmark insufficiente. In ogni caso, un tetto onnicomprensivo attorno ai 10 mila euro per il Presidente e per gli assessori dovrebbe essere sufficiente a remunerare gli impegni aggiuntivi. Come mostra la Tabella 3.8, l'introduzione di questa norma implicherebbe, a numero di consiglieri invariato, **un risparmio immediato di 47 milioni di euro**. Con la riduzione del numero dei consiglieri già previsto dal DL 147/12 si avrebbe un'ulteriore riduzione dei compensi di **28 milioni di euro**, un effetto complessivo paragonabile alle stime della manovra legata alla semplice eliminazione dei rimborsi spese.

3.5.2 Il numero dei consiglieri

Il decreto Monti interviene già anche sul numero dei consiglieri (a regime), con una riduzione dell'ordine del 30% sul numero del 2012⁴⁵. È difficile dire in astratto se il numero residuo dei consiglieri sia sufficiente o eccessivo per garantire un'adeguata rappresentanza dei territori e per consentire la funzionalità del consiglio. Dipende molto anche dai compiti che ci si aspetta i consiglieri regionali debbano svolgere in futuro⁴⁶. Un forte vincolo alle possibilità di intervenire ulteriormente su questo fronte è rappresentato dalla presenza di elementi fissi nell'organizzazione di un consiglio. Per esempio, se si tentasse di usare come *benchmark* il numero di abitanti rappresentato da ogni consigliere in Lombardia (120,000 persone) si scoprirebbe che al Molise dovrebbero bastare 3 consiglieri e 1 soltanto alla Valle D'Aosta. Ma il numero *minimo* di consiglieri per far funzionare un Consiglio regionale, dai contatti avuti con rappresentanti delle regioni, è di 12 persone (più il Presidente), così da poter attribuire almeno tre consiglieri a ciascuna delle quattro commissioni fondamentali (Affari Economici, Politiche Sociali, Bilancio e Affari Istituzionali, Infrastrutture e Territorio) in cui si articola un consiglio regionale.

Come ipotesi di riduzione ulteriore del numero dei consiglieri si è dunque immaginato di attribuire il numero minimo di 12 consiglieri alle piccole regioni, di fissare un benchmark di 120.000 abitanti per consiglieri per le regioni di dimensione intermedie, e di riportare a 150.000 il numero di abitanti per consigliere della Lombardia, regione che per le dimensioni della sua popolazione è un ovvio *outlier* rispetto alle altre. Si tratta naturalmente di un'ipotesi estrema: è difficile immaginare che, a struttura istituzionale data, il numero dei consiglieri possa essere ridotto ulteriormente rispetto a quest'ipotesi. Il risultato di questo esercizio è riportato nella colonna 7 della tabella 3.9; si tratterebbe di un taglio ulteriore di **266** consiglieri rispetto a quanto già previsto (ma non ancora attuato) dal decreto Monti, portandone il numero complessivo a 514, cioè a meno della metà dei consiglieri nel 2012. I risparmi ottenibili si aggirerebbero intorno ai **35 milioni di euro** considerando le remunerazioni fissate dalla Conferenza Stato Regioni. A questi si

⁴⁵ Assumendo, per ripetersi, l'adeguamento anche delle Regioni a statuto speciale al nuovo ordinamento, che finora, eccettuata la Sicilia, è avvenuto solo parzialmente.

⁴⁶ Per esempio, se davvero la proposta in discussione di trasformare il Senato in Camera delle Autonomie dovesse attuarsi, ai consiglieri o almeno ad alcuni di questi dovrebbe essere assegnato il compito di partecipare alle sedute della residua camera alta. Questo richiederebbe una riconsiderazione anche del numero ottimale dei consiglieri per regione.

aggiungerebbero **25 milioni di euro** di altri risparmi se si adottasse la proposta di riportare la remunerazione del consigliere a quella del sindaco di una città capoluogo di regione.

Tabella 3.9 - L'ulteriore riduzione del numero di consiglieri

	A regime modifiche 174/12	Popolazione media per consigliere - ex 138/2011	Benchmark Lombardia: 1 consiglieri ogni 121261 ab.	Regola del minimo	Diff.	Risparmi con remunerazione fissata CSR	Costo complessivo	Costo ipotesi Renzi	Ulteriori risparmi
Piemonte	50	72,628	36	36	-14	1,864.80	4,795.20	3,032.06	1,763.14
Lombardia	80	121,261	80	60	-20	2,664.00	7,992.00	5,053.43	2,938.57
Liguria	30	39,183	13	14	-16	2,131.20	1,864.80	1,179.13	685.67
Veneto	50	80,894	40	40	-10	1,332.00	5,328.00	3,368.95	1,959.05
Emilia Romagna	50	86,825	36	36	-14	1,864.80	4,795.20	3,032.06	1,763.14
Toscana	40	66,687	30	30	-10	1,332.00	3,996.00	2,526.71	1,469.29
Umbria	20	28,491	7	12	-8	1,065.60	1,598.40	1,010.69	587.71
Marche	30	35,830	13	14	-16	2,131.20	1,864.80	1,179.13	685.67
Lazio	50	77,465	45	46	-4	532.80	6,127.20	3,874.29	2,252.91
Abruzzo	30	29,031	11	12	-18	2,397.60	1,598.40	1,010.69	587.71
Molise	20	10,438	3	12	-8	1,065.60	1,598.40	1,010.69	587.71
Campania	50	94,499	48	48	-2	266.40	6,393.60	4,042.74	2,350.86
Puglia	50	57,858	33	34	-16	2,131.20	4,528.80	2,863.61	1,665.19
Basilicata	20	19,252	5	12	-8	1,065.60	1,598.40	1,010.69	587.71
Calabria	40	38,400	16	16	-24	3,196.80	2,131.20	1,347.58	783.62
Valle d'Aosta	20	3,618	1	12	-8	1,065.60	1,598.40	1,010.69	587.71
Trento e Bolzano	40	14,708	8	12	-28	3,729.60	1,598.40	1,010.69	587.71
Friuli VG	30	20,640	10	12	-18	2,397.60	1,598.40	1,010.69	587.71
Sicilia	50	55,554	41	42	-8	1,065.60	5,594.40	3,537.40	2,057.00
Sardegna	30	20,473	14	14	-16	2,131.20	1,864.80	1,179.13	685.67
Totale	780			514	-266	35,431.20	68,464.80	43,291.03	25,173.77

Fonte: nostre elaborazioni

3.5.3 I vitalizi in essere

Gli interventi finora ipotizzati perseguono, accentuandoli, gli interventi già previsti dal decreto Monti. Ma come si è osservato, la spesa diretta per il finanziamento della politica (numero e retribuzione dei consiglieri attuali) rappresenta solo una parte e nemmeno particolarmente elevata dei costi della politica. Per esempio, tutti gli interventi previsti da Monti o anche dal governo precedente hanno considerato intoccabili i vitalizi degli ex consiglieri già in pensione. Ma questo significa decidere di non agire su una componente della spesa che da un lato è molto onerosa (170 milioni di spesa, circa il 17% dei costi complessivi della politica regionale) e dall'altro difficilmente giustificabile, visto che i vitalizi degli ex consiglieri sono stati determinati sulla base di un sistema molto generoso, sia in termini di "capitalizzazione" dei contributi versati (attraverso il sistema retributivo), che di età minima necessaria per l'ottenimento del vitalizio (tra i 50 e i 55

anni). Il meccanismo risulta particolarmente inaccettabile alla luce degli interventi che si sono susseguiti sul sistema pensionistico pubblico, non ultimo con lo stesso governo Monti.

La proposta di *policy* è dunque quella di *ricapitalizzare i contributi versati sulla base del sistema contributivo vigente e ridurre i vitalizi attuali* su questa base, scontando in termini attuariali anche il vantaggio per gli ex consiglieri derivanti dall'aver avuto accesso ai benefici in età inferiore a quella degli altri partecipanti al sistema pensionistico. Ciò richiede sicuramente un intervento legislativo, probabilmente da parte anche dello Stato e non solo delle regioni, ma è da un punto di vista giuridico, sicuramente perseguibile⁴⁷. Calcolare con precisione gli effetti di un intervento di questo tipo sui bilanci regionali è ovviamente impossibile, perché non è noto il percorso contributivo di ogni singolo ex consigliere e perché i sistemi regionali di calcolo dei vitalizi sono diversi tra di loro. Tuttavia, si può proporre qualche stima. Per esempio, Boeri, Patriarca e Patriarca (2014) calcolano, per pensioni d'importo simile ai vitalizi pagati dalle regioni, un vantaggio del sistema retributivo rispetto a quello contributivo dell'ordine del 20-25% (cioè, a parità di contributi, il sistema retributivo paga il 20-25% in più di pensioni rispetto a quello contributivo). Aggiungendovi il vantaggio dell'età precoce per l'ottenimento dei benefici (che andrebbe attualizzato), una stima di risparmio attorno al 30% sui vitalizi in essere appare plausibile. Applicato ai 170 milioni di spesa attuale, ciò implicherebbe un risparmio ulteriore attorno ai **50 milioni di euro**.

3.5.4 I contributi ai gruppi consiliari

L'intervento previsto dal decreto Monti su questo fronte che, si ricorda, comporta una cifra minima per consigliere per l'attività politica (5.000 euro all'anno per consigliere più 5 centesimi per abitante) più il sostegno di una figura di personale D6 per consigliere, appare già molto incisivo⁴⁸. Ridurre il finanziamento ulteriormente potrebbe pregiudicare l'azione del consigliere, che richiede anche il supporto di personale specializzato e di fiducia per la sua azione. Inoltre, a seguito del provvedimento i contributi ai gruppi sono già stati ridotti a soli 8 mln di euro (60 mln se ai contributi diretti si aggiunge anche il personale di supporto) e verranno ulteriormente ridotti in futuro (a circa 42 mln di euro) con la riduzione del numero dei consiglieri come applicazione automatica della formula e del vincolo sul personale. Non si ritiene dunque di dover proporre ulteriori interventi su questo fronte.

⁴⁷ E' notizia di stampa recente (si veda La Repubblica, 4 marzo 2014) che il consiglio regionale del Trentino Alto Adige, a fronte delle proteste accese dei cittadini e dei sindacati, ha deciso non solo di abolire i vitalizi per il futuro, così come avvenuto in molte altre regioni, ma anche di incaricare un giurista dell'università di Trento (Luca Nogler) di studiare la fattibilità di un intervento sui vitalizi dei consiglieri del passato. Tutte le risorse così risparmiate verranno convogliate in un nuovo fondo (fondo family), destinato a interventi nel campo del sociale. Altre regioni (Lombardia, Lazio) sembra stiano studiando interventi simili.

⁴⁸ Purché effettivamente attuato. Come già notato (si veda la nota 34), c'è qualche dubbio che questo sia avvenuto in modo completo in tutte le regioni.

3.5.5 Stime complessive degli interventi ulteriori proposti

In sintesi, ulteriori riduzioni nelle remunerazioni dei consiglieri, riportandole a quelle del sindaco della città capoluogo, comporterebbero un risparmio di altri **47 milioni di euro** a numero di consiglieri invariati, rispetto a quanto già previsto da Monti. Con la riduzione nel numero di consiglieri già previsto dal governo Monti nei prossimi 4 anni, il risparmio salirebbe a **75 milioni** rispetto al dato osservato nel 2013. Tuttavia, bisogna osservare che già il decreto Monti implicava un risparmio di spesa per la riduzione dei consiglieri, valutabile alle remunerazioni post-decreto (ricavabile dai dati di Amministrazione Trasparente) in circa 42 milioni di euro (cfr. Tabella 3.6). Viceversa, al valore delle remunerazioni previste dalla proposta “Renzi”, il risparmio indotto dalla riduzione del numero dei consiglieri è “solo” di 28 milioni (Tabella 3.8). Questo significa che a regime, il risparmio *addizionale* rispetto al decreto Monti per l’adozione della proposta “Renzi” sulle remunerazioni è pari a circa **33 milioni**. Se si applicasse l’ulteriore riduzione nel numero dei consiglieri discussa sopra, che comporterebbe una riduzione di altri 266 consiglieri rispetto ai 780 già previsti da Monti e a fronte degli oltre mille del 2012, i risparmi aumenterebbero di altri **23 milioni**. Infine, pur nei tempi necessari per l’implementazione, un ricalcolo dei vitalizi attuali sulla base del sistema contributivo, potrebbe comportare risparmi ulteriori per **50 milioni** di euro. In sostanza, rispetto ai dati 2012, se le proposte Monti comportano già (a regime, assumendo che gli interventi vengano effettuati anche dalle regioni a statuto speciale, e con tutti i *caveat* più volte ricordati) un risparmio stimabile attorno ai **160 milioni** di euro, gli ulteriori interventi discussi sopra potrebbero comportare risparmi per circa altri **110 milioni** di euro, portando a **270 milioni** i risparmi complessivi rispetto alla situazione precedente al decreto Monti: 150 circa per le retribuzioni e il taglio nel numero dei consiglieri, 70 per il finanziamento ai gruppi, 50 per i vitalizi in essere. Naturalmente, interventi meno radicali o sulle retribuzioni o sul numero dei consiglieri, comporterebbero proporzionalmente risparmi minori.

3.6 Un approccio alternativo: il costo standard del consiglio regionale

3.6.1 Il costo di funzionamento del consiglio

Gli interventi descritti nella sezione precedente sono indubbiamente pesanti rispetto alla situazione relativa al 2012, ma per quanto robusti, agiscono *solo* sulla componente *diretta* dei costi della politica. Il costo del funzionamento dei consigli, che pure costituisce circa la metà della spesa attuale delle regioni, rimarrebbe del tutto esente dai provvedimenti o lasciato completamente alle decisioni successive delle regioni. Eppure, come si osserva dalle Tabelle 1 e 2, è soprattutto su questo fronte che sembrano essere presenti le maggiori variazioni tra regioni, sia che queste vengano misurate in rapporto alla popolazione, al Pil o al numero dei consiglieri. È difficile immaginare che queste differenze possano essere spiegate solo come risultati di errori contabili o che abbiano delle giustificazioni economicamente sostenibili.

Per studiare questo aspetto si è cercato di identificare un *costo standard* per il funzionamento dei consigli. Il costo di un consiglio dipende ragionevolmente da (almeno) due fattori: a) il numero dei consiglieri: un numero maggiore di consiglieri richiede più personale di supporto, nonché un maggior acquisto di beni intermedi e beni in conto capitale per sostenerne l’azione; b) la popolazione della regione: anche a parità di numero di consiglieri, una popolazione più ampia può richiedere maggiori servizi che comportano un maggior numero di uffici, di personale e di spese di

supporto, visto che ciascun consigliere deve ora rappresentare una *constituency* più ampia⁴⁹. Si è dunque stimata una semplice regressione con il metodo dei minimi quadrati allo scopo di spiegare la spesa osservata per il funzionamento dei consigli sulla base dei fattori indicati sopra. Per sfruttare la loro maggiore omogeneità, ci si è limitati in prima approssimazione alle 15 regioni a statuto ordinario. Moltiplicando i coefficienti stimati per le variabili di numero di consiglieri e popolazione relative a ciascuna regione, si è dunque identificata *una spesa standard* per il funzionamento del consiglio di ciascuna regione. Il risultato viene riportato nella colonna 3 della Tabella 3.10, accanto al costo effettivo di ciascun consiglio (colonna 2) come risultante dai dati della Tabella 3.2. Per completezza, il risultato è stato esteso anche alle regioni a statuto speciale, benché ci possano essere differenze istituzionali che rendono il calcolo meno plausibile per questi ultimi governi.

Si osserva, come atteso, un'ampia discrepanza tra valore standard e valore attuale (colonna 4). Per esempio, nel caso del Lazio la spesa effettiva è superiore a quella standard per 37 milioni di euro; nel caso della Calabria questa differenza si attesta a 26 milioni di euro, per scendere a 9 nel caso della Campania. La differenza tra spesa effettiva e standard è anche particolarmente elevata per la Sicilia (quasi 70 milioni di euro), anche se va ricordato che nel bilancio di questa regione sono presenti voci di spesa assenti dai bilanci di altre regioni⁵⁰. Si osserva infine che, per costruzione, alcune regioni hanno una spesa standard *maggiore* della spesa attuale (è il caso delle Marche e della Puglia): se si volesse utilizzare la metodologia per "riportare alla media" solo le regioni che spendono di più dello standard stimato e non per quelle che spendono di meno, basterebbe non introdurre una correzione per queste ultime.

Nella tabella si riportano anche i risultati di una nuova regressione, questa volta effettuata usando l'intero campione delle regioni, incluse le RSS. Come si osserva, la nuova regressione non cambia di molto i coefficienti stimati e dunque le stime della spesa standard. Ne segue che le regioni che maggiormente si discostano dalla spesa standard sono sostanzialmente le stesse anche in questa differente specificazione, sebbene l'entità della discrepanza tra spesa effettiva e spesa standard sia ora diversa.

Infine, i coefficienti stimati con i due modelli possono essere utilizzati in modo *predittivo*, stimando la spesa standard per il funzionamento del consiglio a seguito della riduzione dei consiglieri previsto dal decreto Monti e dell'ulteriore riduzione ipotizzata nel paragrafo 3.5.2. A tal fine, si è moltiplicato il nuovo numero dei consiglieri previsto con i coefficienti stimati con i due modelli di regressione precedenti. Le colonne da 7 a 10 riportano i risultati per il taglio dei consiglieri previsti dal DL 174/12; le colonne da 11 a 14 riportano invece i risultati per il taglio dei consiglieri discusso

⁴⁹ Usare il *costo del funzionamento del consiglio per consigliere* per identificare il valore standard, magari scegliendo il valore più basso o una media dei valori più bassi per identificare la spesa efficiente, sarebbe un errore, perché non terrebbe conto della distorsione indotta dalla decisione endogena sul numero dei consiglieri. Una regione molto inefficiente nella gestione del consiglio e che scegliesse anche un numero molto elevato di consiglieri apparirebbe paradossalmente molto più efficiente – nel senso di essere caratterizzata da un costo per consigliere molto basso — di una regione che viceversa fosse molto "parca" sia nella spesa per sostenere il consiglio sia nel numero dei consiglieri.

⁵⁰ Se si crede alle stime di Cerruto (2013) (si veda la nota 20), queste ammonterebbero a circa 60 milioni, comportando la necessità di una riduzione di 10 milioni per riportare la spesa effettiva della Sicilia a quella standard.

nel paragrafo 3.5.2. La standardizzazione della spesa comporterebbe una riduzione dei costi di funzionamento dei consigli **dai 185 ai 240 milioni di euro** a seconda della stima impiegata nel caso del DL 174/12; si avrebbero invece **risparmi di 300-336 milioni di euro** nel caso della ulteriore riduzione del numero dei consiglieri discussa in precedenza. Le differenze regionali ovviamente permangono e le regioni che dovrebbero contribuire maggiormente al saldo nazionale sono le stesse che – a numero di consiglieri invariato – registrano le differenze maggiori tra spesa standardizzata e spesa attuale.

Tabella 3.10 - La spesa standard per il funzionamento dei consigli regionali

	Numero consiglieri attuali				ex DL 174/12				Ulteriore riduzione consiglieri				
	Spesa funz. consigli (Perotti, 2013a)	Spesa stimata (solo RSO)	Diff.	Spesa stimata (tutte le regioni)	Diff.	Spesa stimata (solo RSO)	Diff.	Spesa stimata (tutte le regioni)	Diff.	Spesa stimata (solo RSO)	Diff.	Spesa stimata (tutte le regioni)	Diff.
Piemonte	31,928	25,683	-6,245	21,371	- 10,557	21,403	-10,525	17,811	-14,117	15,411	- 16,517	12,827	- 19,101
Lombardia	29,610	34,248	4,638	28,505	- 1,105	34,248	4,638	28,505	-1,105	25,688	-3,922	21,385	-8,225
Liguria	10,502	17,121	6,619	14,244	3,742	12,841	2,339	10,684	182	5,993	-4,509	4,988	-5,514
Veneto	25,135	25,684	549	21,373	- 3,762	21,404	-3,731	17,813	-7,322	17,124	-8,011	14,253	-10,882
Emilia Romagna	17,719	21,403	3,684	17,811	92	21,403	3,684	17,811	92	15,411	-2,308	12,827	-4,892
Toscana	31,333	23,543	-7,790	19,590	- 11,743	17,123	-14,210	14,250	-17,083	12,843	-18,490	10,690	- 20,643
Umbria	11,708	13,269	1,561	11,038	-670	8,561	-3,147	7,122	-4,586	5,137	-6,571	4,274	-7,434
Marche	5,930	18,405	12,475	15,312	9,382	12,841	6,911	10,684	4,754	5,993	63	4,988	- 942
Lazio	67,830	30,392	-37,438	25,290	-42,540	21,404	-46,426	17,814	-50,016	19,692	-48,138	16,390	- 51,440
Abruzzo	13,439	19,261	5,822	16,023	2,584	12,841	-598	10,683	-2,756	5,137	-8,302	4,275	- 9,164
Molise	6,308	12,840	6,532	10,681	4,373	8,560	2,252	7,121	813	5,136	-1,172	4,273	- 2,035
Campania	35,791	26,113	-9,678	21,731	-14,060	21,405	-14,386	17,815	-17,976	20,549	-15,242	17,103	- 18,688
Puglia	17,303	29,963	12,660	24,931	7,628	21,403	4,100	17,811	508	14,555	- 2,748	12,115	- 5,188
Basilicata	9,874	12,840	2,966	10,682	808	8,560	-1,314	7,122	-2,752	5,136	-4,738	4,274	- 5,600
Catabria	48,502	21,830	-26,672	18,161	-30,341	17,122	-31,380	14,245	-34,257	6,850	-41,652	5,701	- 42,801
Valle d'Aosta	7,275	14,980	7,705	12,460	5,185	8,560	1,285	7,120	-155	5,136	-2,139	4,272	- 3,003
Trento e Bolzano	2,554	29,961	27,407	24,923	22,369	17,121	14,567	14,243	11,689	5,137	2,583	4,275	1,721
Friuli VG	10,001	25,253	15,252	21,007	11,006	12,841	2,840	10,683	682	5,137	-4,864	4,275	- 5,726
Sicilia	102,987	38,524	-64,463	32,053	-70,934	21,404	-81,583	17,813	-85,174	17,980	-85,007	14,965	- 88,022
Sardegna	33,836	34,241	405	28,484	-5,352	12,841	-20,995	10,684	-23,152	5,993	-27,843	4,988	- 28,848
Totale	519,565	475,556		395,670		333,888		277,834		220,040		183,138	

Fonte: nostre elaborazioni.

Implementare questo modello nella realtà, eliminando almeno le discrepanze più forti presenti tra regioni per la spesa per il funzionamento del consiglio, può naturalmente non essere semplice, soprattutto nel breve periodo. Un'ispezione dei dati riportati nella Tabella 3.1 mostra come esse dipendono soprattutto da differenze nella spesa per il personale, che induce a sospettare che siano soprattutto le differenze nell'impiego del personale pubblico a sostegno del consiglio a spiegare la differenza nei costi di funzionamento. Riportare ad un valore efficiente l'utilizzo di

queste risorse richiede necessariamente un intervento di medio-lungo periodo, attraverso una gestione attenta del personale, che potrebbe essere spostato dal supporto del consiglio alla gestione di servizi maggiormente dedicati alla cittadinanza e un uso rigoroso del *turnover*, limitando o bloccando nuove assunzioni. Ma, come si è detto, non intervenire sulle spese di funzionamento dei consigli per concentrarsi solo sulle spesa diretta per la politica, significa di fatto rinunciare a intervenire su una componente molto ampia della spesa e anche su quella su cui si registrano le maggiori differenze tra regioni.

3.6.2 Il costo standard per il consiglio regionale

Infine, le varie proposte avanzate finora possono essere cumulate per stimare il **costo standard del consiglio**, a seguito di tutti gli interventi finora previsti. A tal fine, nelle tabelle che seguono (Tabella 3.11 e Tabella 3.12) si è calcolato quanto dovrebbe costare ciascun consiglio regionale se:

a) il numero dei consiglieri venisse ridotto come previsto nel paragrafo 3.5.2 e il numero di assessori fosse determinato tenendo conto della proporzionalità introdotta dal DL 138/11, uno ogni cinque consiglieri (Tabella 3.11, colonne 2 e 3);

b) la remunerazione lorda di ciascun consigliere venisse riportata a quella del sindaco del comune capoluogo (poco più di 7 mila euro) e si riducesse in modo proporzionale l'indennità per il presidente e gli assessori, fissandola rispettivamente a 10 mila e 9 mila euro (Tabella 3.11, colonne 4 e 5). Combinando (a) e (b) si otterrebbe la spesa standard per la remunerazione dei consiglieri (Tabella 3.11, colonna 6, ripresa nella Tabella 3.12, colonna 2)⁵¹;

c) il contributo ai gruppi fosse attribuito con le modalità previste dal decreto Monti (colonna 3 Tabella 3.12);

d) i vitalizi in essere venissero ridotti nella misura prevista nel paragrafo 3.5.3 (colonna 4 Tabella 3.12);

e) i costi di funzionamento del consiglio venissero riportati allo standard calcolato nel paragrafo precedente (colonna 5 Tabella 3.12).

La sommatoria di tutti questi fattori rappresenta il costo standard (stimato) di ciascun consiglio regionale (colonna 6 Tabella 3.12). La differenza tra questa e la spesa attuale (dati 2012; Tabella 3.1), rappresenta il **risparmio previsto** dall'attuazione degli interventi.

Dalla Tabella 3.11 si osserva che la spesa per i consiglieri dovrebbe scendere a circa 50 milioni di euro, a fronte di una spesa osservata nel 2012 di circa 235 milioni di euro (o di 196 milioni sulla base delle nostre stime dalla lordizzazione delle remunerazioni nette, cfr. Tabella 3.4). Questo è il risultato dei 90 milioni di risparmi già previsti a regime da Monti (per il taglio delle remunerazioni e dei consiglieri) e dei 56 ulteriori derivanti dalle nostre proposte. La Tabella 3.12 mostra che la

⁵¹ Il dato complessivo, 48,235 milioni di euro di spesa per le retribuzioni non coincide con i 43,291 stimati nella tabella 3.9 perché appunto qui si sono considerati anche i 4,9 milioni in più necessari per finanziare assessori e presidente.

spesa per vitalizi in essere dovrebbe scendere a circa 120 milioni, a fronte dei 170 attuali. La spesa per i gruppi consiliari a 5 milioni di euro dai 90 del 2012. Infine, la spesa per il funzionamento dei consigli (inclusiva del personale dedicato ai consiglieri) dovrebbe scendere a 220 milioni, a fronte dei circa 500 attuali. Nel complesso, la spesa standard per il finanziamento della politica regionale dovrebbe scendere a **circa 400 milioni di euro**, a fronte del miliardo circa attuale.

Nell'ultima colonna della tabella 3.12, si sono infine introdotte correzioni per tener conto delle discrepanze osservate nei dati. Si sono intanto sottratte 50 milioni dalla spesa per le retribuzioni dei consiglieri, per tenere conto della differenza osservata tra i dati ripresi dal bilancio, i 235 milioni stimati da Perotti (2013) (si veda la Tabella 3.1) e le stime risultanti dai dati messi a disposizione dalla Conferenza Stato Regioni nel 2011, circa 196 milioni (si veda la Tabella 3.3), nonché della differenza nelle stime tra i dati Perotti (2013a) sui contributi ai gruppi e a quelli di Cerruto (2013), su cui abbiamo basato le nostre stime di risparmio. Non si è in grado di spiegare queste discrepanze e dunque per prudenza si è supposto si tratti di risorse non comprimibili. Infine, si è tenuto conto della spesa in eccesso della Sicilia per il finanziamento di oneri impropri (usando le stime di Cerruto, 2013, circa 60 milioni) per ridurre i risparmi richiesti a questa regione.

Tabella 3.11 - La spesa standard per la remunerazione dei politici

	Per spesa consiglieri, assessori, presidente				Spesa per consiglieri (A)
	Numero consiglieri	Numero assessori	Retribuzione consiglieri	Indennità per assessori e presidente	
Piemonte	36	7	3,032	288	3,320
Lombardia	60	12	5,053	408	5,461
Liguria	14	3	1,179	192	1,371
Veneto	40	8	3,369	312	3,681
Emilia Romagna	36	7	3,032	288	3,320
Toscana	30	6	2,527	264	2,791
Umbria	12	2	1,011	168	1,179
Marche	14	3	1,179	192	1,371
Lazio	46	9	3,874	336	4,210
Abruzzo	12	3	1,011	192	1,203
Molise	12	3	1,011	192	1,203
Campania	48	10	4,043	360	4,403
Puglia	34	7	2,864	288	3,152
Basilicata	12	3	1,011	192	1,203
Calabria	16	3	1,348	192	1,540
Valle d'Aosta	12	3	1,011	192	1,203
Trento e Bolzano	12	3	1,011	192	1,203
Friuli VG	12	3	1,011	192	1,203
Sicilia	42	8	3,537	312	3,849
Sardegna	14	3	1,179	192	1,371
Totale	514	106	43,291	4,944	48,235

Fonte: nostre elaborazioni

Questo significa che la spesa standard per la politica regionale sale a circa 500 milioni di euro, 170 per le spese dirette della politica (retribuzioni, vitalizi passati e contributi ai gruppi) e 330 per il finanziamento dei consigli (dove confluiscono anche i 110 milioni di spesa non comprimibile, di cui 60 alla sola Sicilia per il finanziamento delle pensioni dei dipendenti regionali). Poiché la spesa complessiva iniziale usata come benchmark per la stima era pari a poco più di un miliardo, il risultato finale è che l'applicazione completa delle proposte illustrate in precedenza dovrebbe comportare un risparmio complessivo dell'ordine di **520 milioni di euro**. Detto altrimenti, rispetto ai **160 milioni** di euro di risparmio già previsti (a regime e con tutti i *caveat* già ricordati) dal decreto Monti, gli ulteriori interventi ipotizzati ridurrebbero la spesa della politica regionale di altri **360 milioni**, **110** per gli interventi già descritti sui costi diretti della politica e **250** per gli interventi ulteriori sui costi per il funzionamento dei consigli. L'ultima colonna riporta anche il riparto dei risparmi tra regioni. Si osserva che a fronte di risparmi dell'ordine di 10 milioni per la regione Emilia Romagna e di 30 per Piemonte, Lombardia e Campania, il Lazio dovrebbe ridurre la spesa per 70 milioni di euro, la Calabria di 60 e la Sicilia, nonostante la correzione apportata, di circa 60 milioni di euro.

Tabella 3.12 - La spesa standard per i consigli regionali

	Spesa per consiglieri (A)	Spesa per gruppi consiliari (B)	Spesa per vitalizi (C)	Spesa per il funzionamento dei consigli (D)	Spesa standard stimata (A+B+C+D)	Spesa totale da Perotti (2013a)	Tagli	Correzione (50 mln euro diff.)	Correzione ulteriore	Riduzione finale
Piemonte	3,320	398	5,410	15,411	24,539	61,680	37,141	6,213		30,928
Lombardia	5,461	785	7,316	25,688	39,250	68,452	29,202	0		29,202
Liguria	1,371	148	3,567	5,993	11,079	32,545	21,466	6,711		14,755
Veneto	3,681	443	7,357	17,124	28,605	51,606	23,001	0		23,001
Emilia Romagna	3,320	397	3,282	15,411	22,411	33,798	11,387	700		10,687
Toscana	2,791	333	3,589	12,843	19,556	46,411	26,855	1,064		25,791
Umbria	1,179	104	1,872	5,137	8,291	21,464	13,173	1,592		11,580
Marche	1,371	147	3,527	5,993	11,038	22,042	11,004	1,723		9,281
Lazio	4,210	505	11,179	19,692	35,587	116,416	80,829	9,372		71,457
Abruzzo	1,203	125	3,392	5,137	9,857	29,109	19,252	2,972		16,280
Molise	1,203	76	640	5,136	7,055	15,045	7,990	0		7,990
Campania	4,403	528	9,027	20,549	34,506	66,358	31,852	1,898		29,954
Puglia	3,152	373	10,083	14,555	28,162	52,810	24,648	1,773		22,874
Basilicata	1,203	89	2,806	5,136	9,234	21,318	12,084	1,143		10,941
Calabria	1,540	178	7,167	6,850	15,734	78,933	63,199	5,497		57,703
Valle d'Aosta	1,203	66	1,103	5,136	7,508	14,340	6,832	409		6,422
Trento e Bolzano	1,203	111	8,724	5,137	15,175	29,073	13,898	4,455		9,443
Friuli VG	1,203	121	5,580	5,137	12,041	32,958	20,917	493		20,424
Sicilia	3,849	460	14,140	17,980	36,429	156,107	119,678	3,251	60,000	56,426
Sardegna	1,371	152	11,675	5,993	19,191	73,970	54,779	1,638		53,141
Totale	48,235	5,540	121,434	220,040	395,249	1,024,434	629,186	50,905		518,281

Fonte: nostre elaborazioni

Naturalmente, se questi sono i risparmi complessivi da ricercarsi a regime, la **tempistica** dei risparmi dovrebbe essere **articolata in modo diverso**. Interventi sulle retribuzioni dei consiglieri avrebbero effetti **immediati** (per **47 milioni** in più oltre ai circa **50** già ottenuti da Monti, e in realtà in buona parte pagati dallo Stato sotto forma di perdita di gettito dalle imposte di reddito sulle retribuzioni); interventi sul numero dei consiglieri, effetti ottenibili solo al momento del rinnovo dei consigli (per **altri 51 milioni**, 28 per la riduzione già implicata dal decreto Monti e 23 per l'ulteriore riduzione qui ipotizzata), cioè richiederebbero circa 4-5 anni per arrivare a regime; gli effetti sui vitalizi (per altri **50 milioni**) dal tempo necessario per l'introduzione della legislazione, tenendo conto anche dei possibili ricorsi; gli effetti sul finanziamento dei gruppi, oltre ai **67** già ottenuti da Monti, seguirebbero automaticamente la riduzione nel numero dei consiglieri (per altri **4 milioni**); gli effetti sulla riduzione di spesa del funzionamento dei consigli (per **250 milioni**) tempi più lunghi, in dipendenza in particolare dell'età di pensionamento del personale pubblico che risultasse in eccesso e dall'adozioni di politiche relative alla mobilità del personale. Ragionevolmente, si può immaginare un percorso di un decennio per ridurre quest'ultime spese in eccesso, il che implicherebbe una riduzione di circa **25 milioni all'anno**, suddivisi tra le regioni in proporzione ai risparmi complessivi richiesti (come riportati nell'ultima colonna della Tabella 3.2).

3.6.3 L'implementazione degli interventi

L'esperienza relativa alle difficoltà attuative incontrate dal decreto Monti, e gli ampi spazi residui di autonomia delle regioni, suggeriscono anche un approccio diverso da parte del legislatore nazionale per portare a compimento gli interventi previsti. Si osservi in primo luogo che se l'obiettivo degli interventi è la semplice riduzione della spesa, un **taglio ai trasferimenti** di ciascuna regione (si veda la Tabella A.1 in Appendice) in misura **pari** a quanto riportato nell'ultima colonna della Tabella 11 (naturalmente modulata nei tempi per tener conto della diversa scadenza degli interventi previsti) è la strategia **più semplice ed efficace**⁵². Il rischio naturalmente è che questo si tramuti in una riduzione della spesa per l'offerta di servizi ai cittadini (o in un aumento delle imposte regionali) piuttosto che in una riduzione dei costi della politica regionale. L'utilizzo di una strategia *blame and shame* per cercare di imporre gli interventi sui costi della politica alle regioni (contando sul controllo democratico dei cittadini, sensibilizzati sul fatto che i risparmi potrebbero essere ottenuti incidendo sui costi della politica, piuttosto che su altri componenti di spesa) non appare particolarmente efficace nel contesto nazionale, data anche la scarsa trasparenza e l'opacità della spesa regionale in questo campo.

L'alternativa è che gli interventi sui costi della politica siano **contrattati e discussi** con le regioni, in linea con quanto già fatto dal governo Monti, ma rafforzandone le procedure. A costituzione invariata, questa strategia è senz'altro preferibile, e certamente necessaria almeno per quello che riguarda le regioni a statuto speciale, visto che gli spazi di autonomia e l'ambiguità normativa sono tali da rendere difficilmente attuabile un intervento di imperio da parte dello Stato. Ma in questo caso è importante che:

- 1) la destinazione degli eventuali risparmi (per esempio, la riduzione delle aliquote dei tributi regionali) sia **contrattata ex ante** con le regioni e la sua applicazione attentamente

⁵² Per implementare i risparmi richiesti sui costi della politica, una riduzione complessiva del 12% degli attuali trasferimenti statali alle regioni diversi da trasporti e sanità sarebbe sufficiente (si veda l'Appendice).

monitorata dallo Stato. Altrimenti, come si è osservato, nulla vieta alle regioni di usare le risorse risparmiate per finanziare altra spesa o addirittura per finanziare lo stesso consiglio, aumentando la spesa sulle componenti non sottoposte a regolamentazione. Questa peraltro è una ulteriore ragione per cui eventuali interventi sui costi della politica devono riguardare **tutta** la spesa, inclusa quella relativa al funzionamento dei consigli, e non solo una sua componente.

- 2) E' necessario che il **monitoraggio** degli atti delle regioni da parte dello Stato venga **migliorato e reso più rigoroso**, uscendo dalla mera ricognizione degli aspetti formali della legislazione regionale. Fa un po' specie che il monitoraggio attuato da Ministeri e Ragioneria sull'attuazione del decreto Monti abbia approvato le modifiche normative apportate dalle regioni senza trovare nulla da eccepire⁵³, quando nel frattempo la stampa ha puntualmente messo in rilievo le numerose deviazioni che le stesse normative regionali hanno introdotto rispetto allo spirito, se non alla forma, del decreto. L'uso per esempio della diaria per ampliare la componente non tassata delle retribuzioni dei consiglieri, scaricando di fatto l'onere dell'aggiustamento delle retribuzioni dei consiglieri sullo Stato, sotto forma di minori imposte, è stato notato da numerosi articoli apparsi sulla stampa nazionale o locale, ma a quanto pare è sfuggito all'osservazione, o è stato considerato non rilevante, da parte degli organi statali preposti al monitoraggio⁵⁴.
- 3) Il **meccanismo delle sanzioni** deve essere migliorato. Utilizzare una sanzione, quali il blocco dei trasferimenti, per incentivare l'attuazione di comportamenti virtuosi da parte delle regioni su aspetti su cui la sovranità statale non è ovvia, è senz'altro una strategia da perseguire. Ma una sanzione che non sia correlata al danno non è di grande aiuto in questa direzione. Assumere di ridurre dell'80% i trasferimenti⁵⁵ a una regione, per una qualunque deviazione, per quanto piccola, dalle norme del decreto, come prevede il DL 174/2012, non è ragionevole. Ha solo l'effetto di incentivare grandi deviazioni da chi ha comunque già deciso di non ottemperare alla norma e rende la sanzione comunque troppo elevata per poter essere effettivamente introdotta. L'effetto è quello di una perdita di credibilità della sanzione stessa. Viceversa, **la sanzione dovrebbe essere commisurata alla deviazione** (come semplice multiplo per esempio della discrepanza tra obiettivo di riduzione di spesa e risultato ottenuto) e puntualmente implementata.

3.7 Riforma costituzionale

L'ipotesi un riforma costituzionale è attualmente sull'agenda del dibattito politico. Per quello che riguarda le regioni, la riforma, su cui almeno apparentemente vi è ampio consenso, dovrebbe

⁵³ Eccetto la già ricordata segnalazione della Ragioneria, ma che non ha avuto effetti concreti.

⁵⁴ Andrebbe a questo proposito ricordata anche la peculiare interpretazione offerta dal Molise sul meccanismo di finanziamento dei gruppi consiliari (si veda la nota 33), che non ha sollevato evidentemente problemi negli organi di controllo.

⁵⁵ Si ricordi che si sta parlando di trasferimenti per una cifra complessiva di 4,5 mld di euro. Il blocco dell'80% di quest'ultimi avrebbe comportato dunque un danno per le regioni di circa 4 mld di euro, quando l'intero finanziamento della politica regionale è di solo circa 1 miliardo di euro.

riguardare in particolare le funzioni attribuite alle regioni (a statuto ordinario) così come descritte nel Titolo V della Costituzione, cioè in particolare l'art. 117, secondo comma. Ma se si dovesse prendere la strada delle riforme costituzionali, l'attuale rapporto suggerisce che anche ulteriori interventi dovrebbero essere adottati per la finalità di porre sotto controllo i costi della politica regionale: l'art. 123, primo comma, in modo da determinare chi, tra stato e regioni, ha la potestà di definire numero e retribuzione dei consiglieri regionali; soprattutto, l'art. 131, che presenta la lista delle attuali regioni italiane e che rende impossibile ogni ipotesi di accorpamento territoriale (se non con le modalità consensuali previste in altre parti della Costituzione). E' infatti palese dal presente rapporto che parte della difficoltà di incidere sulle spese della politica regionale dipende anche dalla presenza di regioni troppo piccole, i cui costi fissi per la politica non possono essere compresi ulteriormente, pena la cessazione della funzionalità dei consigli. Con tutta evidenza, queste regioni sono anche troppo piccole per offrire in modo efficace i servizi cui sono preposte, sfruttando le economie di scala derivanti dall'organizzazione del personale. L'accorpamento in territori di maggior dimensione permetterebbe dunque miglioramenti di efficienza, oltre a risparmi considerevoli sul fronte della politica regionale.

3.8 Lista delle Raccomandazioni

- Ridurre il numero dei consiglieri e degli assessori sulla base della formula indicata nel par.3.5;
- ricalcolare i vitalizi in essere sulla base del sistema contributivo;
- eliminare la diaria per consiglieri e assessori e presidente della giunta, trasformandola in una parte tassabile della retribuzione del personale politico;
- eliminare, eccetto che per presidente e assessori, le varie indennità di funzione;
- riportare la remunerazione di consiglieri e presidenti a un livello massimo lordo più basso di quello attuale; per esempio, uguagliando l'indennità di un consigliere a quella del sindaco di una città capoluogo di regione.
- introdurre un *costo standard* per la spesa di funzionamento del consiglio, riportando con tempistiche appropriate verso lo standard la spesa delle regioni che maggiormente si discostano da esso;
- migliorare il monitoraggio degli atti delle regioni e dei risparmi ottenuti, superando un approccio che si limiti semplicemente alla verifica formale dell'adesione della legislazione regionale alle norme previste;
- contrattare con le regioni ex-ante la destinazione dei risparmi ottenuti e monitorarne con attenzione l'attuazione;
- gestire in modo appropriato le sanzioni (blocco dei trasferimenti), rendendole implementabili e commisurate allo scostamento rispetto all'obiettivo pattuito in termini di riduzioni di spesa e impiego alternativo delle risorse;

- migliorare il grado di trasparenza della contabilità regionale, anche per quanto riguarda i consigli, armonizzando la classificazione delle diverse poste di spesa tra le regioni;
- in caso di riforma costituzionale, intervenire anche sugli articoli che definiscono l'autonomia relativa di regioni e Stato per la determinazione del numero dei consiglieri e della relativa remunerazione;
- in caso di riforma costituzionale, considerare la possibilità di accorpamenti tra le regioni più piccole, rivedendo gli articoli che rendono questo passaggio impossibile.

Riferimenti Bibliografici minimi

Boeri T., Patriarca F., Patriarca S. (2014), Pensioni: l'equità possibile, *www.lavoce.info*.

Cerruto M. (2013), La delegittimazione della classe politica regionale, *Istituzioni del Federalismo*, 2, 477-507.

Perotti R. (2013a), Nelle Regioni la politica costa 1 miliardo, *www.lavoce.info*.

Perotti R. (2013b), Piemonte e Veneto, così si esagera, *www.lavoce.info*

APPENDICE:

La lista dei trasferimenti diversi da sanità e trasporti per le regioni

Tabella 1 - Capitoli di trasferimenti correnti, contributi agli investimenti e altri trasferimenti di capitale a Regioni e Province Autonome di cui alla LB 2013, con l'indicazione della quota versata nel periodo 2011-2012 a Regioni a statuto ordinario e a Regioni a statuto speciale e PPAA

Esercizio Finanziario	Codice Ministero	Denominazione Ministero	Ministero-Capitolo	Numero Capitolo della Spesa	Descrizione Capitolo della Spesa	Legge di Bilancio 2013 - Competenza	Disponibilità di competenza	Disponibilità di cassa	Quota FSO Pagato 2011-2012	Quota per accantonamento	80% quota per accantonamento	Accantonamento competenza	Accantonamento cassa	note	CE3
Capitoli con stanziamenti di competenza nella LB 2013															
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2856	2856	FONDO RELATIVO ALLE RISORSE FINANZIARIE OCCORRENTI PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO	169,657,000.00	169,657,000.00	169,657,000.00	93.83%	90%	72%	122,153,040.00	122,153,040.00	utilizzabile per la parte non oggetto delle esclusioni previste dalla norma	4.2.1
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2857	2857	FONDO RELATIVO ALLE RISORSE FINANZIARIE DA DESTINARE AD ULTERIORI OCCORRENZE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO	27,188,461.00	27,188,461.00	27,188,461.00	92.21%	90%	72%	19,575,691.92	19,575,691.92	utilizzabile per la parte non oggetto delle esclusioni previste dalla norma	4.2.1
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2863	2863	RIMBORSO ALLE REGIONI LOMBARDA E PIEMONTE DEGLI ONERI SOSTENUTI PER ASSICURARE LA VENDITA DI CARBURANTI A PREZZO RIDOTTO NELLE ZONE CONFINANTI CON LA SVIZZERA	20,000,000.00	20,000,000.00	20,000,000.00	100.00%	100%	80%	16,000,000.00	16,000,000.00		4.2.1
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2809	2809	SOMMA DA ASSEGNARE ALLA REGIONE CAMPANIA PER IL SOSTENIMENTO DEGLI ONERI DEL PERSONALE ASSUNTO GIÀ DIPENDENTE DA ISTITUTI FINANZIARI MERIDIONALI	765,551.00	765,551.00	765,551.00	100.00%	100%	80%	612,440.80	612,440.80	trasferimenti erogati per essere destinati a spese di personale	4.2.1
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2823	2823	RIMBORSO ALLE REGIONI INTERESSATE DEGLI ONERI PROGRESSI DERIVANTI DALLA IMMISSIONE IN RUOLI SPECIALI AD ESAURIMENTO DEL PERSONALE ASSUNTO IN RELAZIONE AI TERREMOTI VERIFICATI TRA IL 1968 ED IL 1984	20,000,000.00	20,000,000.00	20,000,000.00	100.00%	100%	80%	16,000,000.00	16,000,000.00	trasferimenti erogati per essere destinati a spese di personale	4.2.1
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 7499	7499	CONTRIBUTO SPECIALE ALLA REGIONE CALABRIA PER L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI STRAORDINARI DI COMPETENZA REGIONALE NEI SETTORI DELLA SILVICOLTURA, DELLA TUTELA DEL PATRIMONIO FORESTALE, DELLA DIFESA DEL SUOLO, DELLA SISTEMAZIONE IDRICA LICO-FORESTALE E DELLE CONNESSE INFRASTRUTTURE CIVILI AI FINI DEL POTENZIAMENTO DEI COMPARTI AGRICOLO E TURISTICO	160,000,000.00	160,000,000.00	170,000,000.00	100.00%	100%	80%	128,000,000.00	136,000,000.00	trasferimenti erogati per essere destinati a spese di personale	22.2.1
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 7547	7547	FONDO RELATIVO ALLE RISORSE FINANZIARIE OCCORRENTI PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO	97,200,000.00	97,200,000.00	197,200,000.00	82.80%	80%	64%	62,208,000.00	126,208,000.00	utilizzabile per la parte non oggetto delle esclusioni previste dalla norma	22.2.1
2013	7	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	070 - 1710	1710	FONDO INTEGRATIVO PER LA CONCESSIONE DELLE BORSE DI STUDIO	150,644,286.00	73,921,735.00	149,243,878.00	82.19%	80%	64%	47,309,910.40	95,516,081.92	interessato dalla riduzione di cui all'articolo 16, comma 2, del DL 95/2012	4.2.1
2013	7	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E	070 - 1299	1299	SOMME DA TRASFERIRE ALLE REGIONI PER IL SOSTEGNO ALLE SCUOLE PARITARIE	223,000,000.00	111,500,000.00	223,000,000.00	92.44%	90%	72%	80,280,000.00	160,560,000.00	interessato dalla riduzione di cui all'articolo 16, comma 2, del DL 95/2012	4.2.1
2013	8	MINISTERO DELL'INTERNO	080 - 7243	7243	SOMMA OCCORRENTE PER GARANTIRE LA GRATUITA', TOTALE O PARZIALE, DEI LIBRI DI TESTO IN FAVORE DEGLI ALUNNI CHE ADEMPIANO L'OBBLIGO SCOLASTICO IN POSSESSO DEI REQUISITI RICHIESTI, NONCHE' ALLA FORNITURA DI LIBRI DI TESTO DA DARE IN COMODATO ANCHE AGLI STUDENTI DELLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE	103,000,000.00	103,000,000.00	103,000,000.00	66.68%	60%	48%	49,440,000.00	49,440,000.00		22.2.2
2013	9	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	090 - 7503	7503	PIANI DISINQUINAMENTO PER IL RECUPERO AMBIENTALE	12,800,000.00	12,637,580.00	45,228,161.35	26.78%	25%	20%	2,527,516.00	9,045,632.27		22.2.1
2013	13	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	130 - 7637	7637	SOMME DA ASSEGNARE ALLE REGIONI PER INTERVENTI NEL CAMPO DEL MIGLIORAMENTO GENETICO DEL BESTIAME, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA TENUTA DEI LIBRI GENEALOGICI ED AI CONTROLLI FUNZIONALI	8,925,005.00	-	8,811,541.00	78.09%	75%	60%	0.00	5,286,924.60		22.2.1
2013	13	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	130 - 7638	7638	SOMME DA ASSEGNARE ALLE REGIONI PER INTERVENTI NEI SETTORI DELL'AGRICOLTURA, DELL'AGROINDUSTRIA, E DELLE FORESTE E DI ALTRE ATTIVITA' TRASFERITE IN ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 143/1997	23,540,157.00	23,240,891.00	18,423,926.47	65.57%	60%	48%	11,155,627.68	8,843,484.71		22.2.1
Capitoli senza stanziamenti di competenza nella LB 2013															
2013	4	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	040 - 3539	3539	SOMME DA CORRISPONDERE ALLE REGIONI PER IL FINANZIAMENTO DI INTERVENTI DI COMPETENZA REGIONALE IN MATERIA DI POLITICHE SOCIALI	-	-	-	85.28%	80.00%	64%	0.00	0.00		4.2.1
2013	4	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	040 - 3783	3783	FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE MIGRATORIE	-	1,040,000.00	7,114,756.00	42.92%	40.00%	32%	332,800.00	2,276,721.92		4.2.1
2013	9	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	090 - 7082	7082	REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVISTI DA ACCORDI DI PROGRAMMA TRA STATO E REGIONI ATTINENTI ALLE ATTIVITA' A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE, DA PROGRAMMI REGIONALI DI TUTELA AMBIENTALE, DAL PROGRAMMA NAZIONALE DI BONIFICA E RIPRISTINO AMBIENTALE DEI SITI INQUINATI, DA PROGRAMMI DI DIFESA DEL MARE E DELLE RISERVE MARINE STATALI, DA PROGRAMMI ATTUATIVI DEGLI IMPEGNI ASSUNTI NELLA CONFERENZA DI KYOTO, DAL PIANO STRAORDINARIO DI COMPLETAMENTO E RAZIONALIZZAZIONE DEI SISTEMI DI COLLETTAMENTO E DEPURAZIONE DELLE ACQUE REFLUE, NONCHE' DA ACCORDI E CONTRATTI DI PROGRAMMA ATTINENTI AL CICLO DI GESTIONE DEI RIFIUTI	-	-	14,997,398.50	49.88%	50.00%	40%	0.00	5,998,959.40		22.2.1
2013	9	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	090 - 8640	8640	PIANI STRATEGICI NAZIONALI E DI INTERVENTO PER LA MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO E PER FAVORIRE FORME DI ADATTAMENTO DEI TERRITORI, DA ATTUARSI D'INTESA CON LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI INTERESSATI TENUTO CONTO DEI PIANI DI BACINO AI SENSI DELL'ARTICOLO 16 DELLA LEGGE 31 LUGLIO 2002, N. 179	-	-	10,000,000.00	40.02%	40.00%	32%	0.00	3,200,000.00		22.2.1
2013	10	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	100 - 1690	1690	FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE	-	-	-	87.61%	80.00%	64%	0.00	0.00		4.2.1
2013	3	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	030 - 8350	8350	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEI PROGRAMMI REGIONALI DI SVILUPPO	-	-	3,221,809.00	61.58%	60.00%	48%	0.00	1,546,468.32		22.2.1
												TOTALE ACCANTONAMENTO TABELLA 1	555,595,026.80		

Tabella 2 - Capitori di trasferimenti correnti, contributi agli investimenti e altri trasferimenti di capitale a Regioni e Province Autonome di cui alla LB 2013, per i quali nel periodo 2011-2012 non si sono registrati pagamenti a Regioni e Province Autonome														
Esercizio Finanziario	Codice Ministero	Denominazione Ministero	Ministero-Capitolo	Numero Capitolo della Spesa	Descrizione Capitolo della Spesa	Legge di Bilancio 2013 - Competenza	Disponibilità di competenza	Disponibilità di cassa	Quota per accantonamento	80% quota per accantonamento	Accantonamento competenza	Accantonamento cassa	CE3	note
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2859	2859	SOMME DA TRASFERIRE ALLE REGIONI PER L'INCENTIVAZIONE DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO VERTICALE	800,000,000.00	800,000,000.00	800,000,000.00	100%	80%	640,000,000.00	640,000,000.00	4.2.1	interessato dalla riduzione di cui all'articolo 16, comma 2, del DL 95/2012
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2864	2864	RIMBORSO ALLE REGIONI DEGLI ONERI SOSTENUTI PER ASSICURARE LA VENDITA DI CARBURANTI A PREZZO RIDOTTO NELLE ZONE DI CONFINE	5,000,000.00	5,000,000.00	5,000,000.00	60%	48%	2,400,000.00	2,400,000.00	4.2.1	
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2767	2767	RIMBORSI ALLE REGIONI DEL MINOR GETTITO IRAP CONNESSO ALL'ESCLUSIONE DELLA RELATIVA BASE IMPONIBILE DEI CREDITI D'IMPOSTA AGLI AUTOTRASPORTATORI PER L'ACCISA SUL GASOLIO	18,000,000.00	18,000,000.00	18,000,000.00	100%	80%	14,400,000.00	14,400,000.00	4.2.1	
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2735	2735	SOMMA DA ASSEGNARE ALLE REGIONI PER LE OPERE CONNESSE AL RINFORZO, ALL'ADEGUAMENTO E ALL'USURA DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI	1,831,527.00	1,200,420.00	1,200,420.00	100%	80%	960,336.00	960,336.00	4.2.1	
2013	2	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	020 - 2870	2870	FONDO DA RIPARTIRE PER L'ESCLUSIONE DALL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE DELLE PERSONE FISICHE ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI O VERO ARTI E PROFESSIONI CHE NON SI AVVALGONO DI LAVORATORI DIPENDENTI O ASSIMILATI	-	-	-		0%	-	-	4.2.1	
2013	4	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	040 - 3523	3523	SOMME DA CORRISPONDERE ALLE REGIONI PER LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI	-	-	-		0%	-	-	4.2.1	
2013	4	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	040 - 3780	3780	CONTRIBUTI ALLE REGIONI PER LA PREDISPOSIZIONE DI PROGRAMMI PER LA REALIZZAZIONE DI CENTRI DI PRIMA E SECONDA ACCOGLIENZA E DI SERVIZI PER GLI STRANIERI IMMIGRATI, GLI ESILI ED I LORO FAMILIARI	-	-	-		0%	-	-	4.2.1	
2013	9	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	090 - 7806	7806	INTERVENTI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE	-	-	-		0%	-	-	22.2.1	
2013	10	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	100 - 7119	7119	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEL PIANO NAZIONALE INFRASTRUTTURALE PER LA RICARICA DEI VEICOLI ELETTRICI	20,000,000.00	19,417,176.00	19,417,176.00	100%	80%	15,533,740.80	15,533,740.80	22.2.1	
2013	10	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	100 - 7204	7204	CONTRIBUTI ALLA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE AD ELEVATA AUTOMAZIONE E A RIDOTTO IMPATTO AMBIENTALE DI SUPPORTO A NODI DI SCAMBIO VIARIO INTERMODALI	-	-	-	100%	80%	-	-	22.2.1	
2013	13	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	130 - 7810	7810	SOMME DA RIPARTIRE PER ASSICURARE LA CONTINUITA' DEGLI INTERVENTI PUBBLICI NEL SETTORE AGRICOLO E FORESTALE	-	-	-		0%	-	-	22.2.1	
TOTALE ACCANTONAMENTO TABELLA 2											673,294,076.80			

Tabella 3 - Fondi da ripartire destinati in parte a Regioni a statuto ordinario

Esercizio Finanziario	Codice Ministero	Denominazione Ministero	Ministero-Capitolo	Numero Capitolo della Spesa	Descrizione Capitolo della Spesa	Legge di Bilancio 2013 - Competenza	Disponibilità di competenza	Disponibilità di cassa	Quota RSO Competenza	Quota RSO Cassa	Accantonamento competenza	Accantonamento cassa	CE3	note
2013	3	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	030 - 8425	8425	FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE	7,985,628,000.00	6,273,528,325	4,565,360,897	3,734,650,004	2,273,326,814	2,987,720,003.20	1,818,661,451.27	26,4,3	interessato dalla riduzione di cui all'articolo 16, comma 2, del DL 95/2012
2013	4	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	040 - 3671	3671	FONDO PER LE POLITICHE SOCIALI	344,178,000.00	343,704,000	343,704,000	300,000,000	300,000,000	240,000,000.00	240,000,000.00	12,2,3	interessato dalla riduzione di cui all'articolo 16, comma 2, del DL 95/2013
										TOTALE ACCANTONAMENTO TABELLA 3	3,227,720,003.20			
							Tabella 1	555,595,026.80						
							Tabella 2	673,294,076.80						
							Tabella 3	3,227,720,003.20						
							Totale accantonamenti	4,456,609,106.80						

Capitolo 4 Il sistema di finanziamento dei partiti

(a cura di) Paolo Balduzzi (Università Cattolica), Marco Gambaro (Università Statale di Milano),
Riccardo Puglisi (Università di Pavia)

4.1 Il quadro attuale

4.1.1 Aspetti generali

Dal punto di vista storico, il meccanismo democratico-rappresentativo è strettamente connesso con il tema specifico del finanziamento dell'attività politica: il finanziamento *pubblico* si prefigge lo scopo principale di fare in modo che la partecipazione all'attività pubblica prescindenda dalla disponibilità di mezzi finanziari privati a disposizione di chi si candida –ed è eletto- in un'assemblea legislativa. Sotto questo profilo, l'alternativa al finanziamento pubblico della politica consiste nel finanziamento privato, che nella fase storica iniziale (voto basato sul censo) si realizzava nella forma di un *autofinanziamento* da parte del candidato stesso. Accanto alla forma peculiare dell'autofinanziamento, i finanziamenti privati provengono da una varietà di fonti: individui, imprese e organizzazioni senza scopo di lucro.

Focalizzandoci sui paesi occidentali, il finanziamento pubblico dell'attività politica ha assunto forme sistematiche a partire dagli anni '60 del secolo scorso, con la Repubblica Federale Tedesca a fare da precursore nel 1949. Al sistema basato sui contributi pubblici che è tipico dei paesi europei si contrappone invece il caso degli USA, dove il finanziamento privato delle campagne elettorali ne costituisce la componente principale. Negli USA i due provvedimenti legislativi principali (*Federal Election Campaign Act* –FECA- del 1971 e *Bipartisan Campaign Reform Act* –BCRA- del 2002) sono passati attraverso il vaglio della Corte Suprema, che si è espressa in maniera decisiva con le sentenze *Buckley v. Valeo* del 1976 e *Citizens United v. FEC* del 2010. In *Buckley v. Valeo* il limite all'ammontare totale di contributi ricevuti dal singolo candidato è stato ritenuto incostituzionale in quanto rappresenterebbe una trasgressione del Primo Emendamento sulla libertà di parola (“free speech”), mentre sono stati ritenuti ammissibili i limiti ai contributi da parte del singolo cittadino o organizzazione. In *Citizens United vs. FEC* la Corte Suprema ha allentato i vincoli sul lato attivo del finanziamento, giudicando incostituzionali i limiti ai contributi che società, sindacati e altre organizzazioni possono elargire a gruppi che fiancheggiano i candidati durante le campagne elettorali (cosiddette super-PAC: *super Policy Action Committees*).

Dal punto di vista teorico vi sono tre elementi che devono essere considerati nel raffronto tra un sistema pubblico e privato di finanziamento della politica. *In primis*, un sistema basato sui contributi privati è caratterizzato negativamente dal “costo delle politiche” (*policy cost*): il rischio paventato è che individui e organizzazioni che offrono contributi ai candidati lo facciano con il fine precipuo di ottenere in cambio l'implementazione di politiche che si discostano dalle esigenze e dai gusti “medi” degli elettori. L'aspetto vantaggioso di un sistema privato è dato invece dai cosiddetti “benefici informativi”: i finanziatori privati dei politici potrebbero essere particolarmente capaci nell'identificare meglio quei politici che “sanno fare bene il loro mestiere”, convogliare su costoro le proprie elargizioni e aumentare così la probabilità che questi vengano eletti, o rieletti (Prat 2000).

Ai finanziatori dei politici conviene essere dei buoni “talent scout”, in quanto si tratterebbe di un investimento intelligente: si ipotizzi che con una certa probabilità gli elettori possano scoprire - indipendentemente dai contributi elettorali ricevuti- che un certo candidato ha un buon potenziale come politico e dunque decidano di votarlo in massa, mentre non lo voterebbero se scoprissero qualcosa sulle sue scarse capacità. Conviene dunque ai finanziatori puntare su un candidato le cui caratteristiche gli attribuiscono una maggiore probabilità di vincere. Si parla di benefici informativi in quanto le libere scelte dei finanziatori spostano risorse a favore di candidati di maggiore qualità, che potranno ad esempio utilizzarle per una maggiore attività pubblicitaria: gli elettori meno informati possono desumere da questa maggiore attività di spesa che tali candidati sono stati identificati come di maggiore qualità da chi è più informato (i finanziatori).

Infine, il terzo elemento da tenere presente nella valutazione comparativa dei due sistemi è il costo diretto per le casse dello stato e dunque per i contribuenti, che caratterizza per definizione il sistema di finanziamento pubblico. Si noti comunque che si tratta sempre di elementi comparativi: un sistema di finanziamento pubblico dovrebbe risentire *di meno* del problema del costo delle politiche e –in quanto basato su criteri predeterminati di ripartizione dei fondi- è caratterizzato da *minori* benefici informativi rispetto ad un sistema privato. Infine, un sistema di finanziamenti pubblici è *più* costoso per il contribuente rispetto a un sistema privato, che pure potrebbe essere connotato da sussidi alle donazioni attraverso forme di deduzione/detrazione fiscale.

A proposito di contributi privati, bisogna evidenziare due caratteristiche ulteriori. *In primis* non tutti i contributi ai partiti e ai candidati sono beni di investimento, cioè finalizzati a ottenere un qualche tipo di vantaggio materiale successivo, nella forma di accesso ai *decision maker* pubblici e/o di politiche favorevoli. Una parte importante dei contributi (specie quelli di piccola entità) può essere considerata sulla falsariga di *beni di consumo*, in quanto chi elargisce un contributo ricava utilità dall'atto stesso di finanziare il proprio candidato e/o partito, senza essere spinto dai vantaggi materiali di cui sopra. È interessante notare come la ricerca empirica evidenzi una *correlazione significativamente positiva* tra la qualità dei legislatori eletti e il totale dei *piccoli* contributi ricevuti, e tra tale qualità e il totale di contributi provenienti non da individui o dal partito stesso, ma da organizzazioni (Prat et al. 2010). Il secondo tema rilevante è quello della *trasparenza*, valutata come necessaria per il buon funzionamento di un sistema di finanziamenti privati: ad esempio, in ambito statunitense i già citati *FECA* e *BCRA* introducono ed estendono obblighi importanti di trasparenza a carico di partiti e candidati, con limiti molto bassi sull'importo minimo per cui il nome del finanziatore è pubblico (200 dollari per donazioni relative ad elezioni federali: <http://www.fec.gov/pages/brochures/citizens.shtml>).

Tornando al punto di vista storico, gli squilibri della finanza pubblica che caratterizzano molti dei paesi sviluppati –e *in primis* un paese ad alto debito pubblico come l'Italia- hanno di recente spinto a un ripensamento e a una riduzione del finanziamento pubblico. Come rilevato da Amato e Clementi (2012), tale processo si è accompagnato a un utilizzo incentivante di benefici fiscali a favore dei finanziatori privati dell'attività politico/elettorale (pag. 8, op. cit.). La finalità è evidentemente quella di premiare i partiti e i candidati maggiormente capaci di attrarre finanziamenti in maniera autonoma.

4.1.2 Il finanziamento ai partiti in Italia

All'interno del quadro delineato, la storia del finanziamento della politica nel nostro paese segue un percorso temporale non dissimile, pur con qualche ritardo di implementazione, rispetto a altri paesi europei.

Nel secondo dopoguerra, dopo una fase iniziale di mancata regolamentazione sistematica della materia, con la **Legge n. 195/1974** viene introdotta una forma di finanziamento pubblico all'attività politica, che si estrinseca in due canali distinti: da un lato il rimborso delle spese affrontate in campagna elettorale, dall'altro un finanziamento per l'attività ordinaria dei partiti, che passava attraverso un finanziamento dei gruppi parlamentari; con la **Legge n. 659/1981** tale sistema è stato altresì esteso alle elezioni regionali ed europee.⁵⁶ L'impianto della legge del 1974 è sopravvissuto a un referendum tenutosi nel 1978 ma non al **referendum del 18 aprile 1993**, che ha abrogato la parte relativa al finanziamento dell'attività ordinaria *ma non* quella relativa alla copertura delle spese elettorali. A seguito del referendum, la **Legge n. 515/1993** ha ridisciplinato la materia, e in particolare ha introdotto un fondo per il rimborso delle spese elettorali, separato in due capitoli per la Camera e per il Senato, rispettivamente: tale rimborso –ripartito su base regionale per il Senato– è proporzionale ai voti conseguiti, con una soglia del 3 per cento per la Camera (abbassata poi all'1 per cento dalla **Legge n. 157/1999**) e del 5 per cento per il Senato (o per i partiti che avessero conseguito almeno un candidato eletto). Di poco successiva, la **Legge n. 43/1995** dettò una disciplina analoga per la elezione dei Consigli regionali. Tali disposizioni, circa criteri e requisiti ai fini della ripartizione del contributo pubblico alle spese elettorali, sono rimaste a lungo vigenti - fino alla **Legge n. 96/2012**, la quale ha unificato il requisito di accesso in almeno un candidato eletto (tranne che per la circoscrizione Estero).

Dal lato delle contribuzioni volontarie, la **Legge n. 2/1997** ha introdotto la (bizzarra) possibilità di destinare il quattro per mille dell'IRPEF non al singolo partito politico (come invece prevede il decreto recentemente approvato), ma genericamente a un fondo unico, poi ripartito in proporzione ai voti validi ottenuti alla Camera all'ultima tornata elettorale. Non stupisce il fatto che tale norma sia stata abbastanza rapidamente abrogata dalla **Legge n. 157/1999**, ovvero dopo soli due anni. Dall'altro lato, la **Legge n. 2/1997** ha previsto per la prima volta la detraibilità per le contribuzioni volontarie da parte di persone fisiche e società commerciali: l'aliquota di detrazione era stata inizialmente fissata al 22 per cento, aliquota poi abbassata al 19 per cento e infine innalzata al 26 per cento con la **Legge n. 96/2012**. La già citata **Legge 157/1999** ha sistematizzato la materia, prevedendo quattro fondi per le spese elettorali (per il Parlamento Europeo, Senato, Camera e Consigli Regionali), basati su un importo unitario base, moltiplicato per il numero di cittadini iscritti alle liste elettorali per la Camera. Tale legge ha anche previsto una contribuzione ai comitati promotori di referendum che sono stati dichiarati ammissibili e che hanno raggiunto il quorum di validità di partecipazione al voto.

È interessante notare come nel periodo di bassi tassi di interesse reali –fino al 2007– il legislatore italiano abbia reso più generoso tale rimborso forfettario delle spese elettorali, anche con meccanismi piuttosto barocchi, come nel caso della **Legge n. 156/2002** che ha ridotto da 4000 lire a 1 euro l'importo unitario di base, ma nel contempo lo ha reso *annuale* invece che per legislatura,

⁵⁶ Questo resoconto si basa largamente su Borsi (2013).

così da sortire un aumento finale del 150 per cento. Sempre sul versante della generosità la **Legge n. 51/2006** ha stabilito che tale rimborso annuale valga per i cinque anni della legislatura *anche in caso di scioglimento anticipato* del Parlamento. Tale norma introdotta dalla Legge 51/2006 è stata poi abrogata dal **Decreto Legge 78/2010**.

La fase discendente nella elargizione di rimborsi elettorali ai partiti ha inizio con la **Legge n. 244/2007** (legge finanziaria 2008), che ha ridotto di 20 milioni di euro - a decorrere dal 2008 - l'autorizzazione di spesa destinata all'erogazione dei rimborsi delle spese elettorali e referendarie. Successivamente, il già citato **DL 78/2010** ha ridotto del 10 per cento (a decorrere dalla seguente legislatura) l'importo di 1 euro che, ai sensi della legge del 1999 (come successivamente modificata), doveva essere moltiplicato per il numero di iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera, onde determinare l'ammontare dei fondi per i rimborsi, per ciascun anno di legislatura. Il **DL 98/2011** ha ridotto di un ulteriore 10 per cento quell'importo, con effetto dal seguente rinnovo delle Camere.

Infine, la **Legge n. 96/2012** è intervenuta in maniera sistematica sulla disciplina sino ad allora vigente attraverso le seguenti modifiche principali:

- dimezzamento dell'ammontare complessivo del finanziamento pubblico diretto a partiti e movimenti politici (che si traduce in una riduzione, anche per le rate allora in corso di liquidazione, a 91 milioni: tale importo corrisponde infatti alla metà dello stanziamento del fondo per le spese elettorali riferito al 2012, e pari a 182.349.705 euro); tale dimezzamento di fatto ricomprendeva in sé le tre riduzioni -ciascuna del 10 per cento- susseguitesi a partire dal 2007, le quali sono state dunque abrogate;
- previsione che la contribuzione pubblica sia per il 70 per cento (ossia 63,7 milioni, ripartiti in maniera uguale tra quattro fondi: per Senato, Camera, Parlamento europeo e Consigli regionali) alle spese *totali* di partiti e movimenti, così da far venire meno la limitazione alle sole spese elettorali, che era stata introdotta dalla legge del 1993 e che di fatto si è rilevata largamente superiore a esse;
- collegamento della parte restante del contributo pubblico (il 30 per cento, cioè 27,3 milioni) all'autofinanziamento ottenuto dai partiti;
- nel caso di elargizioni liberali *da parte di persone fisiche* a partiti e movimento politici: l'aumento della percentuale dell'importo detraibile dal 19 per cento al 24 per cento per l'anno 2013, e al 26 per cento a partire dal 2014 (mentre la detraibilità per società di capitali ed enti commerciali rimaneva al 19 per cento); nel contempo il limiti massimo per la detraibilità veniva abbassato da 103.291 euro a 10.000 euro; e l'estensione dell'aliquota IVA agevolata del 4 per cento –valida durante le campagne elettorali ad un novero più ampio di beni e servizi acquistati da parte di candidati e partiti (vedi sezione successiva);
- introduzione di limiti massimi delle spese elettorali di candidati e partiti per le elezioni comunali (suddividendo i Comuni, comunque sopra i 15.000 abitanti, in tre sottogruppi: fino a 100.000 abitanti; da 100.001 fino a 500.000 abitanti; oltre 500.000 abitanti) e per le elezioni parlamentari europee (rimaste sino ad allora prive di una disciplina relativa ai limiti di spesa per candidati e per partiti).

4.1.3 Canali indiretti di finanziamento della politica

Accanto alla forma principale di finanziamento della politica descritta nel paragrafo precedente (finanziamento dell'attività ordinaria dei partiti, abolita dal referendum del 1993, e copertura delle spese elettorali) esistono altri canali attraverso cui i partiti politici ottengono finanziamenti pubblici. Si possono riassumere secondo la seguente classificazione:

- 1) Finanziamento ai gruppi parlamentari
- 2) Sussidi per spese elettorali
- 3) Finanziamento ai media di partito

L'autonomia -costituzionalmente sancita- di cui gode il Parlamento fa sì che esso possa decidere l'ammontare di risorse pubbliche ad esso destinate; all'interno di queste è altresì compreso il **finanziamento ai gruppi parlamentari**, che **nel 2012** ammontava a **38 milioni** di euro per il **Senato** e **35 milioni** di euro per la **Camera**.⁵⁷ Va rilevato come il grado di trasparenza su tale finanziamento non sia particolarmente elevato e che –dal punto di vista delle possibilità di intervento- sussiste il limite costituzionalmente invalicabile dell'autonomia parlamentare.

In secondo luogo, **durante il periodo della campagna elettorale** sono previsti sussidi alle attività dei candidati che sono funzionali allo svolgimento della campagna stessa. In particolare è prevista **un'aliquota del 4% per le spese di pubblicità** da parte di partiti e candidati. L'ambito di applicazione di questo regime agevolato è stato esteso dall'articolo 7 della **Legge 90/2004** che ha modificato l'articolo 18, primo comma della già citata **Legge 515/1993** giungendo alla seguente formulazione che include: “[...] materiale tipografico, inclusi carta e inchiostri in esso impiegati, l'acquisto di spazi d'affissione, di comunicazione politica radiotelevisiva, di messaggi politici ed elettorali sui quotidiani e periodici, l'affitto dei locali e per gli allestimenti e i servizi connessi a manifestazioni.”

A ciò si aggiunge la previsione di una tariffa agevolata per l'affrancatura della corrispondenza, pari a 0.04 euro per lettera. In termini quantitativi –per il periodo dal 2005 al 2011- questo sussidio si concretizza in un credito di Poste Italiane nei confronti del Tesoro per **550 milioni di euro**.⁵⁸

Per quanto concerne il **finanziamento ai mass media** collegati ai partiti politici, i dati sono rintracciabili sul sito del dipartimento Direzione e Informazione presso la Presidenza del Consiglio.⁵⁹ In virtù della stratificazione normativa, a oggi vi sono tre fattispecie che consentono di ottenere contributi diretti:

- 1) quotidiani che sono organi di partito;

⁵⁷ Qui un pezzo di Sergio Rizzo sul tema: http://www.corriere.it/politica/12_settembre_24/senato-bilanci-segreti_4e16de08-0607-11e2-a9b9-923643284af5.shtml.

⁵⁸ Si veda questo pezzo di Alberto Crepaldi per Linkiesta: <http://www.linkiesta.it/partiti-iva>

⁵⁹ Nel momento in cui è stato redatto questo rapporto, sul sito del dipartimento è possibile visionare l'elenco dei contributi diretti per il 2013: http://www.governo.it/DIE/dossier/contributi_editoria_2012/comma2.pdf

- 2) imprese editoriali che sono proprietà di società cooperative (per es. Il Manifesto)
- 3) imprese possedute da enti con finalità benefiche (per es. l'Avvenire, posseduto dalla CEI).

Fino al 2008 il contributo costituiva un **diritto soggettivo**, cosicché era responsabilità dello stato reperire i fondi per finanziarlo. Caduta questa qualifica con il decreto 112/2008, il contributo può essere decurtato in funzione dell'ammontare annualmente stanziato, cosa avvenuta effettivamente a partire dai contributi 2011. Un altro elemento rilevante è che **il contributo era dato in proporzione alle copie tirate**: tale disposizione, anche a motivo della scarsa specializzazione territoriale dei quotidiani politici, finiva inevitabilmente per favorire tirature eccessive. A questo proposito, è opportuno rimarcare come il dato sulle copie rese sia particolarmente negativo per i quotidiani di partito, in quanto si aggira in media intorno al 90% (da confrontarsi con il 22% del Corriere della Sera e di Repubblica, il 30% de La Stampa, e il 40% per il Giornale). Con due passaggi successivi, il "**regolamento Bonaiuti**" e il **decreto legge 63 del 2012**, il contributo è diventato funzione prima delle copie distribuite e poi di quelle vendute, anche per i giornali organo di partito.

Vi sono inoltre delle aree che possono essere considerate come intermedie tra finanziamenti ricevuti dai partiti e costi indiretti generati dalla politica e che in certi casi raggiungono dimensioni rilevanti e generano spesa strutturale. In ambedue i casi gli ordini di grandezza sono difficili da stimare, ma sono probabilmente di un ordine di grandezza **superiori** ai finanziamenti diretti ai partiti.

Sia in Parlamento che in tutte le strutture rappresentative di governo locale, i partiti godono di molti servizi reali: personale e strutture a disposizione operanti in un mercato dove i fattori produttivi ricevono remunerazioni inflazionate. Si tratta di un ulteriore contributo pubblico al funzionamento della politica che contribuisce altresì a distorcere l'allocazione delle risorse. Le distorsioni operano in tre direzioni. Siccome le remunerazioni sono inflazionate rispetto alle prestazioni richieste, i politici operano in modo da inserire persone appartenenti alla stessa area, indipendentemente dal merito e dal profilo professionale. In questo caso si tratta di premi o pagamenti indiretti dati a collaboratori fedeli. In secondo luogo alcune risorse degli apparati amministrativi risultano di fatto al servizio dei politici. In questo caso si tratta di un uso privato e improprio di risorse pubbliche. In terzo luogo vi sono servizi reali forniti gratuitamente -o a prezzi simbolici- ai politici eletti, i quali costituiscono una forma di *benefit* aggiuntivo (ristoranti e barbieri di Camera e Senato) e che peraltro non rientrano nell'imponibile dei redditi personali come invece avviene per i *fringe benefit* erogati ai dirigenti delle imprese private.

Una dinamica simile avviene nelle aziende pubbliche, dove le nomine sono politiche e dove spesso ai cambi di maggioranza corrispondono cambi di dirigenti apicali e a seguire dei livelli appena inferiori, senza che i dirigenti fedeli alle passate amministrazioni siano rimossi. Questi ultimi continuano a mantenere ruolo e salario, pur essendo spinti di fatto in posizioni organizzative marginali.

In certi casi di **aziende molto sensibili alla politica l'effetto è paradossale**, come accade in **Rai** e in particolare nei telegiornali. A ogni cambio di governo, maggioranza e ad ogni scadenza del

consiglio d'amministrazione segue normalmente un giro di nomina dei direttori dei telegiornali, i quali a loro volta nominano e promuovono 3-4 tra vicedirettori e capiredattori per governare con persone fidate. I passati capi ritornano a disposizione delle singole redazioni mantenendo però stipendi, titoli e ruolo che avevano precedentemente. Il risultato è che ad esempio **nel TG1 solo un terzo dei giornalisti complessivi è un redattore ordinario e gli altri due terzi sono graduati**. La produttività complessiva è ulteriormente ridotta dal fatto che è difficile per il caporedattore di una redazione richiedere prestazioni da un ex direttore della testata. Una soluzione possibile potrebbe essere quella di rendere le posizioni apicali delle imprese pubbliche soggette a nomine politiche **posizioni a tempo determinato** -almeno nel ruolo e nei compensi- e tali da ritornare al livello precedente nel caso di sostituzione.

4.1.4 Raccomandazioni

-- Introdurre la **massima trasparenza** sull'ammontare di finanziamento concesso ai gruppi parlamentari. Pur nell'ambito dell'autonomia costituzionalmente garantita alle camere, i cittadini hanno diritto di conoscere una **misura complessiva** dei finanziamenti pubblici alla politica, di cui questi trasferimenti sono una parte.

-- I sussidi per spese elettorali hanno una *ratio* sensata, ma sono eccessivamente generosi. Fa specie che l'IVA sulle spese di pubblicità e spese equiparate sia fissata al 4%, ovvero la stessa aliquota che è vigente per i beni di prima necessità. **Si suggerisce di fissare l'aliquota IVA per queste spese elettorali al 10%**, livello già presente nell'ordinamento attuale.

-- Sempre dal lato delle spese elettorali, è opportuno che **venga innalzata a 0,10 euro** per lettera la tariffa per l'affrancatura della corrispondenza, a partire dal livello attuale di 0,04 euro.

-- Pur avendo subito una graduale riduzione nel tempo, anche i **finanziamenti ai mass media** collegati con forze politiche, cooperative ed enti con finalità benefiche appaiono tuttora eccessivi. Una percentuale ragionevole è **una riduzione ulteriore del 20%**.

-- Le **posizioni apicali** nelle imprese pubbliche soggette a nomine politiche devono avere carattere **temporaneo**, con la previsione che la retribuzione segua la funzione effettivamente svolta.

4.2 Quanto vale il finanziamento ai partiti?

E' utile quantificare l'entità complessiva delle risorse affluite al sistema politico, anche per mettere in prospettiva i possibili interventi effettuabili⁶⁰.

Per quanto riguarda i rimborsi elettorali, e limitandosi agli ultimi dieci anni, le cifre sono le seguenti:

⁶⁰ In quanto segue, si è fatto ampio uso dell'ottima ricerca realizzata da Openpolis (<http://www.openpolis.it/>) per il quotidiano "La Repubblica".

Tabella 4.1 – I rimborsi elettorali ai partiti: 2004-2013

Elezione	Ammontare complessivo del rimborso (milioni di euro)
Regionali 2003-2004	10,7
Europee 2004	246,6
Regionali 2005	208,4
Politiche 2006	472,0
Regionali 2006-2008	23,7
Politiche 2008	473,0
Europee 2009	221,5
Regionali 2010	185,6
Regionali 2012-2013	29,0
Politiche 2013	168,4
Totale 2004 – 2013	2.038,9

Fonte: openpolis

Si tratta dunque di **due miliardi di euro di finanziamento pubblico (rimborsi)** nel corso di dieci anni. La forte variabilità osservata nei contributi emessi dallo Stato a favore dei partiti dipende dalla rilevante sovrapposizione normativa sopra illustrata.

Al finanziamento diretto, vanno aggiunti i finanziamenti erogati dallo Stato agli organi di comunicazione dei partiti (giornali e radio): **tra il 1993 e il 2012, infatti, quasi 330 milioni di euro sarebbero stati spesi per sovvenzionare 25 testate** legate ad altrettanti movimenti politici. A questo proposito, dati interessanti sono forniti dallo stesso Governo (http://www.governo.it/DIE/dossier/contributi_editoria_index.html).

Per quanto riguarda le radio “organo di partito o movimento politico”, ai sensi dell’art. 4, commi 1 e 2 della Legge 250/1990 , e dell’art . 1, comma 1247 della legge 27 dicembre 2006, n. 296), dal **2003 al 2012** sono stati assegnati oltre 90 milioni a sole sei emittenti radiofoniche.

Tabella 4.2 – I contributi alle radio di partito: 2003-2012

Radio	Ammontare complessivo del contributo nel periodo 2003 – 2012 (milioni di euro)
Onda verde	1,3
Galileo	3,6
Veneto uno	5,2
Città futura	16,8
Ecoradio	26,1
Radio radicale	37,2

I partiti hanno inoltre ottenuto, nello stesso periodo, anche finanziamenti privati. Avere dati dettagliati in proposito sarebbe stato interessante per fornire indicazioni utili nel processo di riforma in atto, che prevede la soppressione del finanziamento pubblico a favore di quello esclusivamente privato. Sfortunatamente, questi dati sono risultati non recuperabili.

4.3 La normativa recente (1): il decreto legge 149/2013

Quando è cominciata l'attività del presente gruppo di lavoro, l'abolizione del finanziamento pubblico era ancora in fase di annuncio. Ben presto, tuttavia, si è passati dalle parole ai fatti e prima il Governo, con l'approvazione di un decreto legge a fine dicembre (DL 149/2013), poi il Parlamento, con la conversione del decreto in legge a febbraio (L13/2014), sono intervenuti su questa materia.

Il gruppo di lavoro ha quindi deciso di concentrarsi su quanto si stava discutendo nelle istituzioni, formulando, in luogo di proposte indipendenti, **emendamenti** al testo di decreto approvato dal Governo, che sono state successivamente trasmesse al Commissario per la Spending Review prima della conversione del decreto in legge. Il Parlamento in sede di conversione del decreto in legge ha introdotto modifiche che in parte ricalcano quanto proposto, e in parte no. Riteniamo utile, in questo paragrafo, illustrare dapprima l'intero lavoro svolto dal gruppo sul decreto legge e solo di seguito dare conto di ciò che il Parlamento ha in effetti recepito e di cosa, quindi, ancora si potrebbe fare.

Il disegno di legge, discusso alle Camere, prevede la "Conversione in legge del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore".

Il decreto prevede quindi l'abolizione del finanziamento pubblico diretto all'attività dei partiti e introduce requisiti e modalità per il finanziamento "privato" agli stessi.

Gli elementi che caratterizzano il nuovo sistema di finanziamento privato sono i seguenti:

1. **Detraibilità dall'IRPEF delle erogazioni liberali** ai partiti da parte delle persone fisiche, nella misura del 37% per importi compresi tra 30 e 20.000 euro annui e del 26% per importi compresi tra 20.001 e 70.000 euro annui.
2. Detraibilità delle spese sostenute per l'**iscrizione a scuole politiche di partito**, nella misura del 75%, fino a un massimo di 750 euro.
3. Destinazione di una **quota pari al due per mille dell'imposta netta IRPEF** al finanziamento di uno e un solo partito.
4. **Detraibilità dall'IRES** delle erogazioni liberali ai partiti da parte di alcune fattispecie di società, nella misura del 26% per importi compresi tra 50 e 100.000 euro annui.
5. Una serie di interventi minori, quali ad esempio la raccolta telefonica di fondi.
6. Requisiti di pubblicità, trasparenza e equità (come, ad esempio, quelli sulle quote di genere).

È utile chiarire che anche i nuovi strumenti di finanziamento “privato” sono effettuati a spese del bilancio pubblico. L’elemento “privato” del finanziamento è da riferirsi solo alla discrezionalità del singolo individuo di destinare parte delle proprie imposte ai partiti o di ottenere sconti fiscali dalla sua attività di finanziamento. Tanto è vero che la proposta di legge stessa prevede esplicitamente l’ammontare dei costi fiscali dalle misure introdotte.

Gli emendamenti di seguito proposti riguardano in particolare soglie e aliquote di detraibilità per le persone fisiche e due per mille (punti 1, 2 e 3), nonché la fase di transizione. Riteniamo che altri temi, che pure meriterebbero un’ampia discussione, vadano oltre lo scopo del mandato ricevuto.

Tuttavia, prima di passare a stime e raccomandazioni, riteniamo utile discutere ulteriormente le misure previste dal decreto.

4.3.1 Detraibilità (IRPEF)

Innanzitutto, non è chiaro se la detraibilità sia per scaglioni o per classi. Pare ovvio per scaglioni, ma non è specificato. Riportiamo qui sotto i termini dell’art. 11 comma 2:

“Dall’imposta lorda sul reddito si detrae un importo dell’erogazioni liberali di cui al comma 1, pari:

- a) al 37% per importi compresi tra 30 e 20.000 euro annui
- b) al 26% per importi compresi tra 20.001 e 70.000 euro annui.”

Vuol dire che gli sconti vanno da 11,10 euro a 7.400 euro nel primo scaglione, poi proseguono fino a uno sconto massimo di 20.400 euro per erogazione di 70.000 euro. Si tratta di sconti molto rilevanti e nemmeno paragonabili agli sconti ottenibili col due per mille (si veda oltre), che però appare più semplice e, in effetti, a costo nullo per il contribuente.

Non appare evidente il motivo per cui ai finanziamenti privati ai partiti debba essere riconosciuto un regime di favore rispetto alle altre associazioni. Oltre a creare un costo al bilancio pubblico, previsioni e sconti di questi tipo rischierebbero pesanti effetti di spiazzamento nei confronti di altre associazioni meritevoli ma che non potrebbero competere in termini di sconti.

L’incidenza prevista degli sconti di cui sopra è valutata (art. 11 comma 9) “in 27,4 milioni di euro per l’anno 2015 e in 15,65 milioni di euro a decorrere dall’anno 2016”. Le simulazioni sono state effettuate dall’Agenzia delle Entrate. La relazione tecnica che era posta a corredo del disegno di legge d’iniziativa governativa (A.C. n. 1154) reca alcuni dati circa la contribuzione volontaria. Per quanto riguarda le persone fisiche, risulta effettuato (sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2012), un ammontare di erogazioni liberali (attualizzate nel 2014) complessivamente pari a circa 37,3 milioni di euro. Di questi, 9,9 milioni sono per erogazioni di importo tra 50 e 5.000 euro. Per i soggetti passivi dell’imposta sui redditi delle società invece, le erogazioni liberali sono state pari a circa 6,3 milioni.

Maggiori dettagli sulle simulazioni e sui risparmi sono disponibili più avanti nel testo, quando verranno discusse le nostre proposte.

4.3.2 Due per mille

Un contribuente può decidere di finanziare uno e un solo partito attraverso la scelta di destinare ad esso il due per mille della propria IRPEF. Significa che chi decide di utilizzare questa leva, ha uno sconto del 100% perché il contributo lo offre lo Stato - con soldi del contribuente ma comunque dovuti all'erario, che avrebbe potuto utilizzare diversamente. Si tratta quindi, a livello individuale, di un contributo a costo zero ma di entità generalmente **molto bassa**. Secondo i dati ufficiali del MEF, "l'imposta netta Irpef ha un valore medio di 4.820 euro ed è dichiarata da circa 31,6 milioni di soggetti (il 76% del totale contribuenti). Circa 9,7 milioni di soggetti hanno imposta netta pari a zero, si tratta prevalentemente di contribuenti con livelli reddituali compresi nelle soglie di esenzione, ovvero di contribuenti la cui imposta lorda si azzerava con le numerose detrazioni riconosciute dal nostro ordinamento. L'imposta netta totale dichiarata è pari a 152,2 miliardi di euro".

Quindi il contribuente medio **può donare al massimo dieci euro col due per mille**, mentre per avere uno sconto analogo dallo Stato deve contribuire, come abbiamo visto, almeno 30 euro con erogazione liberale. Ancora: il contribuente medio se usa il due per mille dà dieci euro gratis al partito, se li eroga direttamente ci rimette dieci euro (non ha alcuno sconto). E quindi userà il due per mille.

Ma andrà davvero così? Questa è l'ipotesi implicita nella stima della relazione tecnica. Ma non è ovvio. Qual è l'obiettivo di chi finanzia la politica? Da un lato, potrebbe essere quello di risolvere una esternalità positiva; dall'altro, quello di far sapere alla politica che ti sei occupato di lei (lobbying). Nel secondo caso, le erogazioni liberali sono ovviamente vincenti sul due per mille. Nel primo caso, invece, o il contribuente si accontenta di una donazione simbolica, oppure deve essere davvero ricco per pensare che il suo due per mille abbia un qualunque effetto rilevante. Questi argomenti, al contrario, sembrano dunque suggerire che in pochi useranno lo strumento del due per mille.

4.4 Le ipotesi di intervento ulteriore

4.4.1 Aspetti non affrontati

Il decreto non affronta i seguenti temi, che pure meriterebbero adeguata analisi e attenzione:

1. Innanzitutto, nulla si dice sulla contribuzione con finalità elettorale e in particolare sui contributi ai singoli candidati.
2. Inoltre, non si dice nulla sulle quote associative ai partiti. Da questo punto di vista, non si ritiene debbano ottenere alcuno sconto.

4.4.2 Raccomandazioni

Presentiamo di seguito alcune raccomandazioni, con allegata simulazione dei relativi effetti economici, sempre confrontati con gli effetti economici previsti dal decreto. I dati sono espressi in milioni di euro.

Proposta 1: modificare l'art. 14 co. 1 e co. 2 (riduzione del periodo di transizione)

“I partiti e i movimenti politici ai quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, è riconosciuto il finanziamento pubblico ai sensi della legge 6 luglio 2012, n. 96, e della legge 3 giugno 1999, n. 157, in relazione alle elezioni svoltesi anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, il cui termine di erogazione non è ancora scaduto alla data medesima, continuano ad usufruirne nell'esercizio finanziario in corso e nei tre esercizi successivi, nelle seguenti misure:

a) nell'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, il finanziamento è riconosciuto integralmente;

b) nel primo, nel secondo e nel terzo esercizio successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, il finanziamento è ridotto nella misura, rispettivamente, del 25, del 50 e del 75 per cento dell'importo spettante.

Il finanziamento cessa a partire dal quarto esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.”

Questa prima semplice proposta mira a realizzare maggiori risparmi nel solo breve periodo, riducendo da **quattro a tre anni il periodo di transizione** verso il pieno regime del nuovo sistema di finanziamento dei partiti.

I calcoli sono svolti sulla base della semplice suddivisione in tre anni della progressiva diminuzione della spesa di 91 milioni (vale a dire il finanziamento pubblico ai sensi della legge 6 luglio 2012, n. 96, e della legge 3 giugno 1999, n. 157). La riduzione proposta è del 40% nel 2014, del 70% nel 2015 e del 100% dal 2016. A partire dal 2017 i risparmi della proposta e del decreto coincidono.

Proposta 1: ridurre il periodo di transizione

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Risparmi da decreto:	0	22,75	45,5	68,25	91	91
Spesa per finanziamento pubblico:	91	68,25	45,5	22,75	0	0
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Risparmi da proposta 1:	0	36,4	63,7	91	91	91
Spesa per finanziamento pubblico:	91	54,6	27,3	0	0	0
Risparmi della proposta rispetto al decreto	0	13,65	18,2	22,75	0	0

Proposta 2: eliminazione art. 11 comma 3 (contributo partecipazione Scuole)

“A decorrere dall’anno 2014, dall’imposta lorda sul reddito è altresì detraibile un importo pari al 75 per cento delle spese sostenute dalle persone fisiche per la partecipazione a scuole o corsi di formazione politica promossi e organizzati dai partiti di cui al comma 1. La detrazione di cui al presente comma è consentita nel limite dell’importo di euro 750 per ciascuna annualità per persona.”

Questa proposta mira a ottenere risparmi abolendo una misura la cui ratio appare ignota. Ovviamente i conti svolti non possono che essere frutto di ipotesi molto forti. Nella fattispecie, che immaginiamo essere una stima per difetto, ipotizziamo che alle scuole partecipino 2000 persone (un quarto dei sindaci), che richiedono la massima detrazione possibile (750 euro).

Proposta 2: eliminare la detraibilità delle spese per partecipazione a scuole di partito (art. 11 co. 3)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spese da decreto	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spese da proposta 2:	0	0	0	0	0	0
Risparmi della proposta rispetto al decreto	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

Proposta 3: eliminazione art. 11 comma 11 (compensazione erogazioni liberali e 2 per mille)

“Qualora dal monitoraggio di cui al comma 10 risulti un onere inferiore a quello indicato al comma 9, le risorse di cui all’articolo 12, comma 4, sono integrate di un importo corrispondente alla differenza tra l’onere indicato al comma 9 e quello effettivamente sostenuto per le finalità di cui al presente articolo, come accertato con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze.”

La proposta non è quantificabile ma mira ad evitare che possibili risparmi di bilancio siano automaticamente riassorbiti dalla spesa per il finanziamento ai partiti.

Proposta 4: modificare l’art. 11 comma 2, prevedendo una sola aliquota di detraibilità, fissata come per le altre erogazioni liberali, ovvero diverse aliquote, ovvero una diversa struttura per scaglioni

“Dall’imposta lorda sul reddito si detrae un importo dell’erogazioni liberali di cui al comma 1, pari:

- a) al 37% per importi compresi tra 30 e 20.000 euro annui*
- b) al 26% per importi compresi tra 20.001 e 70.000 euro annui.”*

La proposta mira a realizzare risparmi, equità e riduzione di eventuali effetti di "spiazzamento" nei confronti di soggetti simili.

Di seguito, presentiamo alcune simulazioni alternative utili a ridefinire la detrazione di imposta ai fini IRPEF, per erogazioni liberali in denaro ai partiti politici. In particolare, abbiamo ipotizzato differenti aliquote di detrazione pari rispettivamente al 17%, 18%, 19%, e 26% e due aliquote applicate secondo le seguenti modalità :

Scaglioni di erogazione (euro)	Aliquote di detrazione
Fino a 20.000	26%
Oltre 20.000 fino a 70.000	19%
Oltre 70.000	0

Per ognuna di queste ipotesi vengono inoltre fissate le seguenti soglie di importo annuo di erogazione:

- a) senza alcuna soglia;
- b) con la stessa soglia prevista per le erogazioni liberali alle ONLUS (2.065,83 euro);
- c) con un'unica soglia di 20.000 euro;
- d) con un'unica soglia di 45.000 euro;
- e) nell'ipotesi per scaglioni, la soglia è di 70.000 euro.

Perché la scelta di questa aliquote nelle simulazioni? Innanzitutto, il decreto prevede un'aliquota media di detrazione superiore a quella unica precedentemente in vigore per le donazioni ai partiti (26%) e di gran lunga maggiore rispetto a quella fissata per erogazioni liberali ad altri soggetti (al momento, il 19%: art. 15 comma 1 del Testo Unico delle Imposte sul Reddito). Ciò crea evidenti problemi di equità e distorsioni che, oltre a creare un costo al bilancio pubblico, rischierebbero pesanti effetti di spiazzamento.

La proposta è quindi di realizzare risparmi (quantificabili come da tabella che segue) e di ottenere maggiori efficienza ed equità dall'armonizzazione delle aliquote di detrazione previste per ogni tipo di erogazione liberale. Per garantire equità ed efficienza sarà peraltro importante collegare l'aliquota per i partiti a quella legalmente in vigore per le altre erogazioni liberali, senza fissare un valore preciso (oggi, il 19%). Al di là dell'eventuali marcia indietro del Governo, la Legge di stabilità 2014 (art. 1 comma 576) prevede, come clausola di salvaguardia, la riduzione al 18% per il 2013 e al 17% dal 2014 proprio di questa aliquota, nel caso il legislatore non riesca a realizzare per tempo la revisione generale delle cosiddette *tax expenditures* (e che, in ogni caso, probabilmente agirebbero anche su quelle aliquote; Legge di stabilità 2014, art. 1 comma 575).

Gli importi indicati nelle singole celle della tabella riepilogativa indicano gli effetti sul gettito IRPEF risultante dalla differenza tra gli importi stimati per le singole ipotesi e la detrazione stimata per la legislazione vigente⁶¹.

⁶¹ Esempio di calcolo: *aliquota 17% e nessuna soglia*: 9,85 mln = 15,04 - (30,54 mln x 17%).

Sulla base della metodologia illustrata, risulta che le ipotesi di modifica proposte comportano tutte un recupero di gettito IRPEF rispetto alla legislazione vigente. La tabella seguente riporta i recuperi di gettito (milioni di euro) delle ipotesi simulate rispetto alla legislazione vigente:

Proposta 4: modificare le previste soglie e aliquote di detraibilità

Proposta	Aliquota (%)	Soglia (in euro)				
		nessuna	2.065,83 (*)	20.000	45.000	70.000
4a	17	9,85	13,29	10,45	9,92	9,88
4b	18	9,55	13,18	10,18	9,62	9,57
4c	19	9,24	13,08	9,91	9,32	9,27
4d	26	7,10	12,36	8,02	7,21	7,14
4e	26 fino a 20.000 e 19 fino a 70.000	7,38				

(*) soglia prevista per le erogazioni liberali alle ONLUS detraibili

NB: Questioni simili si applicano alle imprese (eventuale proposta 5). Inoltre, non si capisce il motivo della differenza tra le soglie delle erogazioni di imprese e le soglie delle erogazioni delle persone fisiche.

4.5 La normativa recente: la legge 13/2014

Il testo convertito in legge dal Parlamento (L. 13 del 21/02/2014) accoglie **integralmente la proposta 2** (“eliminare l’art. 11 comma 3”), vale a dire la detrazione per le spese da partecipazione a scuole formazione politica, e **parzialmente la proposta 4** (“prevedere una sola aliquota di detraibilità, fissata come per le altre erogazioni liberali, ovvero diverse aliquote, ovvero una diversa struttura per scaglioni”), in particolare la sotto-proposta 4d, stabilendo per le erogazioni liberali ai partiti comprese tra 30 e 30.000 euro uno sconto fiscale (detrazione) pari al 26%. Infine, aliquote e soglie per le erogazioni da persone fisiche e da società sono uniformate.

In entrambi i casi si tratta di risparmi solo parzialmente quantificabili. Per la proposta 2, avevamo fatto alcune arbitrarie ipotesi di partecipazione ai corsi; per la proposta 4, la nostra proposta di aliquota unica prevedeva dei tetti diversi (vedi sopra per i dettagli). Di fatto, il Parlamento ha recepito la proposta 4d, quella che prevedeva i risparmi inferiori.

Valgono naturalmente ancora tutte le altre raccomandazione proposte in precedenza: si sarebbero potuti realizzare risparmi ulteriori, nel breve periodo, dall’anticipazione dell’entrata in vigore della nuova normativa (proposta 1); inoltre, si dovrebbe evitare che possibili risparmi di bilancio siano automaticamente riassorbiti dalla spesa per il finanziamento ai partiti (proposta 3, sulla compensazione tra erogazioni liberali e due per mille).

4.6 Lista delle Raccomandazioni

-- sul finanziamento dei partiti, applicare le ulteriori proposte di emendamento al decreto non considerate nella presente legge di conversione.

Riferimenti bibliografici minimi

Amato, G. (con Clementi, F.) "Nota sul finanziamento della politica." Luglio 2012, disponibile qui: http://www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf

Borsi, L. (a cura di) "Finanziamento dei partiti: Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (A.S. n. 1118)", Senato della Repubblica, XVII legislatura, Dossier n.ro 83, dicembre 2013 Disponibile qui: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/438/Dossier_083.pdf

Prat, A. [2000]. "An Economic Analysis of Campaign Finance." *World Economics* 1(2):13-28. Disponibile qui: <http://econ.lse.ac.uk/staff/prat/papers/WorldEconomics2.doc>

Prat, A., Puglisi, R. e Snyder, J.M., Jr. [2010]. "Is Private Campaign Finance a Good Thing? Estimates of the Potential Informational Benefits." *Quarterly Journal of Political Science*, 5(3): 291-318.

Nota metodologica: base dati e metodologia di simulazione

Le simulazioni relative a questa proposta sono state effettuate, su richiesta del gruppo di lavoro, da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Per quanto riguarda la base dati, appare opportuno segnalare che l'analisi della serie storica delle erogazioni liberali ai partiti politici, sulla base delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, evidenzia una netta tendenza alla riduzione delle somme erogate che si accentua nelle annualità più recenti. Infatti i dati provvisori delle ultime dichiarazioni dei redditi, relative all'anno di imposta 2012, indicano un ammontare totale di somme erogate pari a 30,54 milioni di euro, con un decremento rispetto all'anno precedente superiore al 18%; il dato dell'anno di imposta 2011 risulta in decremento del 13,5% rispetto a quello dell'anno di imposta 2010. Nell'arco temporale compreso tra il 2007 ed il 2012 il dato relativo alle somme in oggetto risulta praticamente dimezzato. Emerge quindi in maniera netta un trend di costante riduzione delle somme in esame.

La base dati utilizzata per le singole stime è quella relativa ai dati⁶² delle dichiarazioni dei redditi presentate nell'anno 2013, anno di imposta 2012. Per tale anno, il dato dichiarato per le erogazioni liberali in denaro a favore dei movimenti e partiti politici è compreso tra 51,65 euro e 103.291,38 euro, per un ammontare totale dichiarato di 30,54 milioni di euro.

Per ciò che concerne la metodologia di simulazione, tutte le stime sono state effettuate come differenza tra gli importi delle detrazioni calcolate in base alle singole ipotesi proposte e la stima della detrazione in base alla legislazione vigente 2014.

Per quanto riguarda le stime delle detrazioni spettanti relative alle singole ipotesi, vengono presi in considerazione esclusivamente gli importi dichiarati per l'anno 2012, quindi compresi tra i suddetti limiti e senza effettuare alcuna ipotesi di attualizzazione del dato. A tali importi sono state applicate le diverse aliquote di detrazione e le diverse ipotesi di soglie.

Per la legislazione vigente, applicando la metodologia utilizzata in sede di RT di accompagnamento all'articolo 11 del decreto legge 149 del 2013, si stima una detrazione spettante di circa 15,04 milioni di euro.

⁶² Si tratta dei più recenti dati disponibili alla data odierna. Sono dati provvisori ma con alto grado di attendibilità, considerato che la pubblicazione delle Statistiche ufficiali relative all'anno d'imposta 2012 è prevista per il prossimo mese di marzo 2014.

Capitolo 5 Sul cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico del contribuente: una norma generale di incompatibilità

(a cura di) Massimo Bordignon (Università Cattolica) e Piero Giarda (Università Cattolica)

5.1 Il problema

Come è emerso anche dall'analisi svolta nei capitoli precedenti, un elemento peculiare che caratterizza l'esperienza italiana è che importanti attività pubbliche sono svolte da soggetti già titolari di pensione. La presenza (nel passato) di sistemi particolarmente generosi dal punto di vista pensionistico, sia in termini di calcolo delle pensioni sia in termini di età di godimento della pensione (per i politici eletti, ma non solo) ha fatto sì che figure ancora nel pieno della loro attività si siano trovate portatori di pensioni di importo elevato o anche molto elevato e nel contempo siano state nominate o elette in uffici pubblici di alto rilievo. La figura del consigliere regionale (o del sindaco) che è stato precedentemente parlamentare e che quindi gode dei benefici pensionistici del parlamentare (o viceversa) è molto diffusa.

Poiché tutte le pensioni incorporano un *cadeau* implicito legato al continuo allungamento della vita rispetto alle previsioni e criterio retributivo per il loro calcolo, in particolare i vitalizi dei parlamentari e consiglieri regionali, sembra irragionevole che soggetti che già beneficiano di un diretto finanziamento dello stato, si trovino a guadagnare un reddito a carico dello stesso soggetto (il contribuente) che paga una parte della sua pensione. Il nesso tra metodo retributivo e giovani età di fine lavoro e i nuovi impieghi e occupazioni finanziati dal contribuente producono posizioni di rendita ingiustificabili.

E' possibile avviare, anche da subito un intervento che ponga fine a questa situazione. La proposta che segue propone già un articolato di legge in questa direzione.

5.2 La proposta

1. I titolari di pensione erogata dagli enti previdenziali, da organi la cui attività è sostenuta, in via prevalente, da finanziamenti a carico del bilancio statale, da organi quali la commissione europea e gli organismi internazionali che sono sostenuti da trasferimenti a carico del bilancio pubblico, i quali si trovano a svolgere attività retribuita a titolo di lavoro dipendente o di lavoratore autonomo, nelle strutture sotto indicate, **devono, per il periodo di svolgimento di tali attività, riversare al bilancio dello stato l'importo della pensione.**

2. Le attività per lo svolgimento delle quali è obbligatorio il riversamento della pensione o dell'assegno sono quelle relative a: gli incarichi di governo (ministri e sottosegretari), le cariche e gli incarichi negli organi costituzionali (Quirinale, Corte Costituzionale, Corte dei Conti, Consiglio di Stato, Consiglio Superiore della Magistratura, Consiglio Nazionale dell'Economia e Lavoro, oltre ai Tribunali Amministrativi Regionali), le cariche di **consigliere e assessore regionale**, le cariche di

sindaco e assessore nei comuni capoluogo di provincia, le cariche di consigliere di amministratore di società pubbliche o a prevalente partecipazione pubblica, le cariche di commissari delle autorità, degli organi di vigilanza, ambasciatori, commissari o consulenti della Commissione Europea, le posizioni di ruolo nella magistratura ordinaria e amministrativa, la carica di amministratore di società quotate e altre posizioni che devono essere analiticamente individuate.

3. In prima applicazione, tutti i soggetti che si trovano nelle situazioni di cui al comma 2 devono dichiarare se sono o no titolari di una pensione o di un qualunque assegno a titolo permanente originato da un ente pubblico o struttura finanziata da risorse riconducibile a al settore pubblico o al conto delle pubbliche amministrazioni. In caso positivo devono sottoscrivere contemporaneamente l'atto di riversamento della loro pensione a un capitolo del bilancio dello stato che destina i fondi a interventi a sostegno dell'economia o a riduzione delle imposte. Procedura analoga deve essere seguita per tutte le nuove nomine alle posizioni indicate al comma 2.

4. I compensi percepiti nello svolgimento delle attività indicate al punto 2 non dovrebbero dare luogo a versamento di contributi previdenziali potenzialmente produttivi di nuovi diritti pensionistici.

5. In una visione alternativa, si può ipotizzare che il titolare di pensione o di assegno che assume un incarico pubblico come al comma 2, possa scegliere se (a) essere assoggettato all'obbligo di riversamento della pensione e percepire il compenso per il nuovo incarico, oppure (b) continuare a percepire la pensione e rinunciare ad ogni forma di compenso per l'incarico svolto.

E' risultato impossibile stimare con precisione gli effetti di questa proposta in termini di risparmi, poiché non è noto il numero delle figure che nelle cariche indicate siano già titolari di pensioni, né tantomeno il valore relativo dei loro contributi. Tuttavia, i numerosi casi sollevati dalla stampa suggeriscono che i risparmi non sarebbero indifferenti, certamente nell'ambito di qualche milione (forse anche qualche decina di milioni) di euro. In tutti i casi, la proposta darebbe un segnale forte all'opinione pubblica di eliminazione di privilegi percepiti come insostenibili.

5.3 Lista delle Raccomandazioni

--adottare la proposta sopra indicata.

Appendice

Costi della politica. Mandato del gruppo di lavoro per la Revisione della Spesa (RS)

- Definire, entro fine febbraio 2014, un primo gruppo di misure che portino a risparmi di spesa distribuiti nel periodo 2014-2016.
- Predisporre, per le misure proposte, i necessari documenti amministrativi o legislativi necessari per la loro attuazione. Sarebbe preferibile presentare tali documenti al momento della presentazione delle proposte. Se ciò non fosse immediatamente possibile, i documenti dovrebbero essere predisposti entro la fine di marzo. In ogni caso, le misure devono essere definite in modo sufficientemente dettagliato.
- Seguire nel periodo successivo alla approvazione del relativo provvedimento l'implementazione delle misure.
- Definire entro la fine di luglio un secondo gruppo di misure che non è stato possibile identificare nella prima parte dei lavori, con i relativi testi normativi da preparare comunque entro metà settembre.
- I temi da trattare si incentreranno sulle spese per gli organi esecutivi e legislativi delle Regioni, Province e Comuni e il finanziamento pubblico ai partiti.
- Vista l'ampiezza dei temi trattati, il gruppo di lavoro potrà avvalersi di sottogruppi e, in generale, di ulteriori esperti da far rientrare nelle risorse già a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni.
- Le misure proposte includono sia misure che conducano a una riduzione dei costi a parità di servizi, sia l'eliminazione di attività non prioritarie.
- In particolare, le seguenti domande dovranno guidare l'attività di RS:
 - a) In che modo le spese, comprese quelle di funzionamento, per gli organi politici (consigli, giunte e assessorati) di Regioni, Province e Comuni possono essere standardizzate? Quali strumenti possono essere utili ai fini di un piena trasparenza in tale ambito?
 - b) In che modo è possibile razionalizzare il finanziamento ai partiti?
 - c) Sono necessarie misure per rafforzare la trasparenza nella provenienza e uso delle risorse dei partiti?
- La valutazione degli effetti sulla finanza pubblica dei provvedimenti proposti dovrà essere realizzata sia nei loro effetti immediati che nei loro effetti di medio e di lungo periodo.