

# I costi della democrazia: le spese del centralismo e quelle degli Enti locali

(Ottobre 2010)

Indagine di Legautonomie

---

## DOVE SI DIMOSTRA CHE LE SPESE DEL CENTRALISMO SUPERANO DI GRAN LUNGA QUELLE DEGLI ENTI LOCALI

### Come la Finanziaria 2010 è intervenuta sugli enti locali

La finanziaria 2010 ha introdotto importanti modifiche nell'ordinamento degli enti locali. L'intervento normativo ha disposto la riduzione del contributo ordinario che spetta agli enti locali. **La riduzione, per ciascuno degli anni 2010, 2011, 2012 sarà rispettivamente di 1 milione, di 5 milioni e di 7 milioni di euro per le Province. Per i comuni il taglio ammonterà, sempre per gli stessi anni, a 12 milioni, a 86 milioni e a 118 milioni di euro.** Il taglio annuale per gli enti locali sarà in rapporto alla popolazione residente di ciascun ente che affronterà la tornata elettorale.

I singoli enti dovranno, pertanto, adottare misure precise:

- riduzione del numero dei consiglieri comunali del 20%, con arrotondamento all'unità superiore;
- fissazione di una soglia massima di assessori comunali, pari a 1/4 dei consiglieri;
- fissazione di una soglia massima di assessori provinciali, pari a 1/5 dei consiglieri;
- soppressione figura del difensore civico;
- possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti;
- soppressione della figura del direttore generale;
- soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali;
- soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale.

Il decreto legge su "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni" estende ai consigli provinciali la riduzione del 20% del numero dei consiglieri e proroga le disposizioni di riduzione e soppressione degli organismi contenute in finanziaria al 2011; lo stesso decreto conferma gli effetti finanziari della riduzione che quindi andranno ad interessare nel 2010 tutti gli enti locali, nel 2011 e 2012 gli enti che andranno a rinnovo.

In tema di trasferimenti erariali agli enti locali risulta opportuno fare riferimento alla recente “Indagine conoscitiva sulla finanza locale” della V Commissione permanente ( Bilancio, programmazione e tesoro) del 28 settembre 2010. Il rapporto sottolinea, per quanto riguarda i costi della politica, che i tagli ai trasferimenti disposti dalla finanziaria 2008 – **251 milioni di euro per il comparto dei Comuni** su un taglio complessivo di 313 milioni di euro- **risultano di gran lunga superiori al risparmio effettivamente conseguito dai Comuni, che ammonta a 25 milioni di euro.** Il Fondo, per il 2008, è stato reintegrato di 100 milioni, 80 per Comuni, consolidando il taglio di 251 milioni di euro per gli anni successivi. Ad oggi risultano mancanti, quindi, 146 milioni per il 2008 e 226 milioni dall’anno 2009. A questa riduzione va sommata quella prevista dalla finanziaria 2010, che per il 2010-2012, dispone un taglio complessivo per i Comuni in cui è previsto il rinnovo di 216 milioni di euro.

### **Cosa c’è di sbagliato nel metodo**

**Il tema dell’autonomia non può essere declassato a semplice problema di risorse:** l’attuazione del titolo V della Costituzione, avviato dalla recente legge sul federalismo fiscale, esige che si proceda tramite un ampio dibattito parlamentare e un confronto con gli enti locali. **La riforma della P.A. è la Carta delle Autonomie, è il principio di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione che incidono sul lavoro della pubblica amministrazione e sui suoi costi.**

Quando si affronta il problema dei costi della politica è necessario considerare tutti i suoi aspetti e fare chiarezza evitando distorsioni demagogiche. Con riferimento ai costi delle istituzioni, ossia ai costi della democrazia, risulta utile **comparare l’organizzazione e il funzionamento delle istituzioni locali italiane con quelle centrali e con quelle delle corrispondenti istituzioni di alcuni paesi europei.**

## **I costi dell’amministrazione centrale: pari a una Finanziaria Alcuni esempi interessanti**

### *Le spese del centralismo obsoleto sono enormi*

Affrontare il tema dei costi della politica centrale è impresa ardua. Spesso l’attenzione si focalizza sugli elevati stipendi dei nostri rappresentanti nazionali e sulle agevolazioni e sui servizi di cui godono. Ma ci sono anche altri costi, meno visibili, che sfuggono alla comprensione e alla conoscenza del comune cittadino, e che sono dovuti alle mancate riforme: il grande problema di questo Paese.

L’Italia, infatti, conta ancora **92.000 dipendenti dello Stato centrale** che svolgono il proprio lavoro su competenze passate a Regioni e Comuni e che ai cittadini costano quanto una Finanziaria: **5-6 miliardi di euro l’anno.** Si tratta dei dipendenti degli uffici periferici dei ministeri che attraverso gli utg (uffici territoriali del Governo) potrebbero essere accorpati procurando ingenti risparmi. Leggendo questa cifra si può capire come la discussione sulla Carta delle autonomie - quindi su chi fa che cosa a livello delle istituzioni pubbliche siano esse centrali o locali - non sia una discussione di principio o di mero esercizio per i professori di diritto costituzionale. Si tratta di principi, ma si tratta anche di costi, e che costi! Quindi, solo con l’attuazione del principio di sussidiarietà, di differenziazione, di adeguatezza si realizza la riforma della Pubblica amministrazione e si evitano sovrapposizioni sul territorio tra amministrazioni centrali e locali che, appunto, costano sia in termini di economia che di democrazia.

Con questo piccolo dossier Legautonomie inizia una ricerca **sui veri costi delle istituzioni, quelli che si annidano all’interno della rete di agenzie, apparati, burocrazia che fa capo allo Stato centrale e che sfuggono al controllo del cittadino.**

### *Il caso delle Authority*

In Italia abbiamo assistito al proliferare di Autorità indipendenti, organizzazioni amministrative dotate di competenze tecniche per la tutela di interessi ordinamentali sensibili e che necessitano dell’apporto qualificato di organismi muniti di una particolare terzietà. Non si vogliono mettere qui in discussione

l'esistenza e le funzioni di tali organismi, **ma sottolineare che i costi di funzionamento e dei componenti di tali enti risulta molto più elevato rispetto ai compensi degli amministratori locali.**

### I costi delle 5 principali Autorità indipendenti

	Antitrust	Consob	Autorità Energia	Agcom	Vigilanza contratti Pubblici
<b>Organi istituzionali</b>	3.978.587	2.629.600	1.037.402	4.829.900	1.509.363
<b>Presidente</b>	512.900	430.000	477.752	477.752	245.000
<b>Consigliere</b>	427.417	358.000	398.127	398.127	196.000
<b>Spese personale</b>	36.173.506	70.601.192	19.619.622	39.439.750	23.805.848
<b>Numero dipendenti</b>	278	579	168	297	271
<b>Costo medio pro capite</b>	130.121	121.936	116.783	132.794	87.844

Fonte *Corriereconomia*

Nel complesso le autorità indipendenti in Italia sono **10**, con un totale dipendenti di **2.500 unità**. Tra i componenti degli organi istituzionali ben **17** consiglieri provengono dalla politica. L'ultima Authority istituita è la Commissione per la valutazione, l'indipendenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, la cosiddetta "antifannulloni", il cui costo complessivo di funzionamento è intorno a **4,5 milioni di euro**. Tra questi, i costi delle indennità ammontano a **1,6 milioni di euro**.

Facciamo un po' di conti e vediamo quanto costano ogni anno complessivamente presidente e consiglieri dell'Antitrust 2.222.568 di euro; quelli dell'Agcom 2.070.260 di euro; quelli della Consob 1.862.000 di euro; quelli dell'Autorità energia 2.070.260 di euro; quelli della Vigilanza contratti 1.421.000 di euro. I costi delle indennità di 27 persone ammontano a 9.646.088 di euro. Moltiplichiamo per 2 in modo da ottenere una stima dei costi degli emolumenti delle 10 Authority e arriviamo alla cifra di 19.292.176 di euro, anzi di **20.892.176** di euro, con l'inclusione della cosiddetta antifannulloni. Una cifra che supera i 12 milioni di euro di taglio agli enti locali prevista per il 2010!

Dalle Authority passiamo ai costi di altre strutture centrali direttamente dipendenti dai ministeri:

#### **Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione ( CNIPA)**

Il Cnipa opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione delle politiche del ministro per le Riforme e le innovazioni nella PA. Il Cnipa è governato da un organo collegiale costituito dal presidente e da 4 membri, nominati dal presidente del Consiglio dei ministri.

Presidente	315.434
Consigliere	315.434

Annualmente la spesa per gli emolumenti di presidente, 4 consiglieri, 1 direttore generale è di **1,7 milioni di euro**.

#### **Formez**

Centro di formazione e studi partecipato dallo Stato attraverso il dipartimento della funzione pubblica. Partecipano al Formez alcune Regioni tra cui Sardegna, Basilicata, Calabria, Campania, Lombardia, Molise, Puglia, Toscana.

Presidente	249.000
------------	---------

Per alcune strutture è assente la voce trasparenza o non sono trasparenti gli emolumenti degli organi istituzionali. Tra questi segnaliamo:

#### **Ipi (Istituto per la promozione industriale)**

Agenzia tecnica del ministero per lo Sviluppo economico. In qualità di struttura in house del ministero, ha funzioni di supporto dell'intero processo sotteso all'intervento pubblico di settore, sia nell'ambito della definizione delle politiche che in quello dell'assistenza tecnica alla programmazione e attuazione dei

programmi e degli interventi. Tra gli organi istituzionali, il consiglio di amministrazione formato da 4 componenti, il collegio dei revisori, il presidente e il direttore generale;

#### **Enit ( ente nazionale per il turismo italiano)**

Agenzia nazionale del turismo formata da un presidente, un collegio composto da 4 membri, un direttore generale;

#### **Ente italiano montagna ( EIM)**

Istituito dalla finanziaria 2007, l'Eim è organismo di supporto alle politiche di sviluppo, sia socio economiche che culturali, dei terreni montani. Tra gli organi istituzionali, il Consiglio direttivo composto da 3 membri incluso il presidente, il Comitato scientifico e il Collegio dei revisori composti rispettivamente da 3 membri. Il presidente è nominato su proposta del ministro con delega per la montagna, mentre gli altri due membri del Consiglio direttivo sono nominati dal presidente del Consiglio. Tra i membri del Comitato scientifico il presidente è nominato dal ministro per gli Affari regionali, mentre gli altri 2 sono nominati dal presidente del Consiglio su proposta del ministro per gli affari regionali e dell'Uncem; il presidente del Consiglio dei revisori è nominato dal presidente dell' EIM, mentre gli altri 2 componenti sono designati dal Consiglio direttivo. Il direttore generale è nominato dal presidente dell'Eim su proposta del Consiglio direttivo.

#### **Scuola superiore della pubblica amministrazione**

Istituzione di alta formazione e ricerca posta sotto la presidenza del Consiglio dei Ministri. Tra gli organi della scuola il Comitato di indirizzo tecnico scientifico composto da 5 membri.

#### ***Le amministrazioni locali sono più trasparenti dell'amministrazione centrale***

L'operazione trasparenza inaugurata dalla legge 69 del 18 giugno 2009, "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", prevede che tutte le pubbliche amministrazioni debbano rendere noto, attraverso i propri siti internet informazioni relative ai dirigenti, tassi di assenza e presenza, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale.

I dati aggiornati al 26/11/2009 sullo stato di attuazione dell'art. 21 l.69/2009 evidenziano che il 64% di tutti gli enti monitorati (Regioni, Province e comuni capoluogo) ha pubblicato online quanto richiesto. In particolare, **risultano "trasparenti" il 73,3% delle Regioni e il 95% di Province e comuni. Ne consegue che Regioni ed enti locali sono molto più trasparenti di molte amministrazioni centrali.**

Ma le amministrazioni locali risultano, oltre che trasparenti, anche più efficienti. Infatti, secondo il rapporto 2009 sulla finanza locale, l'incidenza sul Pil del debito delle amministrazioni pubbliche è passato dal 103,5% del 2007 al 105,8% del 2008. Il dato rilevante è che l'incremento è derivato **dall'espansione del debito delle amministrazioni centrali (dal 96,4% al 99% del Pil)**, mentre si è **ridotto quello delle amministrazioni locali (dal 7,1% al 6,8%)**: le Regioni sono passate dal 2,9% al 2,6%, **i comuni e le Province si sono rispettivamente assestati nella misura del 3% e dello 0,6%.**

**Il contributo delle amministrazioni locali all'indebitamento del settore pubblico è largamente inferiore rispetto a quello delle amministrazioni centrali.** Inoltre, nel 2008 l'indebitamento netto delle amministrazioni locali è risultato pari allo 0,2% del Pil, con un peggioramento rispetto all'anno precedente a causa del Patto di stabilità e degli effetti della crisi.

La polemica sugli sprechi e sui costi impropri della politica trova soluzione nella determinazione del giusto equilibrio tra efficienza e sviluppo, ossia nella garanzia che le risorse pubbliche siano utilizzate e siano utilizzate al meglio. Per questo, risulta necessario, evidenziare come **la spesa a livello centrale spesso sia caratterizzata da discrezionalità e come il sistema dei controlli risulti debole.**

## ***Quanto costano politica e politici centrali?***

Anche la questione delle retribuzioni dei ceti politici italiani andrebbe affrontata in relazione al grado di necessità di certi livelli di governo e all'interno di una riforma istituzionale che sfoci nella costituzione del Senato delle Regioni e delle Autonomie e nella riduzione del numero dei parlamentari. Secondo un'indagine del 2008 del "Corriere della Sera" l'Italia detiene il primato nella classifica europea degli stipendi medi annui netti dei parlamentari con **144 mila euro l'anno**, contro i 62.779.000 della Francia e i 35.051. della Spagna e i 84.108. della Germania.

Ma a ben vedere il grosso dei costi non sta nelle retribuzioni dei parlamentari, quanto nella gestione degli immobili, nelle spese per i servizi e in quelle del personale. Recentemente sono stati divulgati da parte dell' "Espresso" dati e costi relativi al personale dipendente dalla Presidenza del Consiglio. Il personale si assesta intorno alle 4.500 unità, oltre 1.400 in più rispetto a quelle previste dalla pianta organica, con costi dei dipendenti che sono passati dai 202 milioni del 2005 ai 256 milioni del 2008. La spesa complessiva è passata dai 3 miliardi e 621 milioni del 2006 ai **4 miliardi e 294 milioni del 2008**.

L'ulteriore e più rilevante canale tramite il quale si realizza la dispersione dei soldi pubblici è quello dell'esternalizzazione delle funzioni pubbliche: società miste, partecipate, enti che a vario titolo svolgono attività del pubblico e dove le risorse si disperdono attraverso gli incarichi ben remunerati dei consigli di amministrazione. Complessivamente, si tratta di **1.785 consorzi e 3.356 società partecipati dalle pubbliche amministrazioni con 19.870 rappresentanti negli organi di governo**.

**E questa, sommando i vari dati, non è una mini-Finanziaria?**

## **I costi della democrazia degli enti locali. Breve analisi comparata tra Italia-Francia-Spagna-Germania**

### **• Italia**

#### ***Indennità mensile di funzione degli amministratori comunali 2009<sup>1</sup>***

L'indennità che compete al sindaco e agli assessori ha natura diversa rispetto a quella che spetta ai consiglieri. Mentre l'indennità di funzione è connessa alla carica, i gettoni di presenza sono corrisposti per l'effettiva partecipazione alle sedute del Consiglio.

#### ***Sindaci e vicesindaci***

<b>Popolazione</b>	<b>Indennità mensile di funzione del sindaco</b>	<b>Indennità mensile di funzione del vicesindaco•</b>
fino a 1000	1.1291,14	193,67 ( 15%)
da 1.001 a 3.000	1.446,08	289,22 (20%)
da 3.001 a 5.000	2.169,12	433,82 (20%)
da 5.001 a 10.000	2.788,87	1.394,43 (50%)
da 10.001 a 30.000	3.098,74	1.704,31 ( 55%)
da 30.001 a 50.000	3.460,26	1.903,14 ( 55%)
da 50.001 a 100.000 e capoluoghi di provincia fino a 50.000	4.131,66	3.098,74 ( 75%)

<sup>1</sup> Riferimenti normativi: art.82 Tuel; art. 54 L. 23 Dicembre 2005, n. 266; art. 1 , co. 731, L. 27 dicembre 2006, n.296; art.2, co. 29, L. 24v dicembre 2007, n. 244; art. 64 D. L. 25 giugno 2008, n.112, conver. L. 6 agosto 2008, n. 133

da 100.001 a 250.000 e capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000	5.009,63	3.757,22 (75%)
da 250.001 a 500.000 e capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000	5.784,32	4.338,24 ( 75%)
oltre 500.000 compresi i Comuni capoluoghi di regione e comuni di cui all'art.23 Tuel con oltre 250.000	7.798,50	5.848,87 (75%)

•Le indennità di funzione dei vicesindaci sono parametrate sull'importo delle indennità dei rispettivi sindaci (art.3, co.6 D.M. 4 aprile 2000, n. 119).

### *Assessori e consiglieri comunali*

<b>Popolazione</b>	<b>Numero massimo degli assessori</b>	<b>Indennità mensile di funzione dell'assessore</b>	<b>Numero dei consiglieri</b>	<b>Gettone di presenza per seduta</b>
fino a 1000	4	129,11 (10%)	12	17,04
da 1001 a 3.000	4	216,91 (15%)	12	18,08
da 3001 a 5.000	6	325,37 (15%)	16	18,08
da 5.001 a 10.000	6	1.254,99 (45%)	16	18,08
da 10.001 a 30.000	7	1.394,43 ( 45%)	20	22,21
da 30.001 a 50.000	10	1.557,12 (45%)	30	36,15
da 50.001 a 100.000 e capoluoghi di provincia fino a 50.000	10	2.478,99 (60%)	30	36,15
da 100.001 a 250.000 e capoluoghi di provincia da 50.001 a 100.000	12	3.005,78 (60%)	40	36,15
da 250.001 a 500.000 e capoluoghi di provincia da 100.001 a 250.000	12	3.759,81 (65%)	46	59,39
da 500.001 a 1.000.000	12	5.069,02 (65%)	50	
Oltre 1.000.000	12		60	

La Giunta comunale è composta dal sindaco e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a 1/3 del numero dei consiglieri comunali e comunque non superiore a 12 unità (art.47 d.lgs.

267/2000 così come modificato dalla L. 244/2007). L'indennità di funzione degli assessori comunali è calcolata in relazione all'importo dell'indennità dei sindaci ( art.4, co. 6-10 D.M. 119/2000).

Il numero dei consiglieri comunali è stabilito dall'art. 37, co.1 d-lgs 267/2000; l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere, sia come gettone di presenza che come indennità trasformata, non può superare ¼ dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco ( art. 82,co.2 d.lgs 267/2000)

#### *Numero consiglieri e assessori comunali così come modificato dalla Finanziaria 2010*

<b>Popolazione</b>	<b>Numero consiglieri comunali</b>	<b>Numero massimo assessori comunali</b>
fino a 3000	10	3
da 3001 a 10000	13	4
da 10001 a 30000	16	4
da 30001 a 100000	24	6
da 100001 a 250000 e Comuni capoluoghi di provincia con popolazione inferiore	32	8
da 250001 a 500.000	37	10
da 500001 a 1 milione	40	10
più di 1 milione	48	12

#### **• Francia**

*Le corps municipal* di ciascun comune è composto dal Consiglio comunale, dal sindaco e da uno o più assessori (*Code generale des collectivités territoriales*). In seno al Consiglio gli assessori collaborano con il sindaco da cui ricevono le deleghe. Il loro numero è fissato liberamente dal Consiglio entro il limite del 30% del suo effettivo legale, limite derogabile per i comuni con più di 80.000 abitanti.

L'indennità spettante al sindaco, agli assessori e ai consiglieri comunali è determinata liberamente dal Consiglio comunale entro i limiti del tasso massimo indicato dall'art. L. 2123-23 del CGCT e riportato nelle seguenti tabelle; la base di calcolo delle indennità è rappresentata dall'indice della funzione pubblica 1015 corrispondente a 3.782,56 euro. La determinazione dell'indennità è basata su una percentuale, variabile in funzione della popolazione e dell'incarico.

#### *Indennità di funzione dei sindaci dal 1° ottobre 2009*

<b>Popolazione</b>	<b>Tasso massimo (in % dell'indice 1015)•</b>	<b>Indennità mensile del sindaco</b>
fino a 500	17	643,04
da 500 a 999	31	1172,59
da 1000 a 3499	43	1626,50
da 3500 a 9999	55	2080,41
da 10000 a 19999	65	2458,66
da 20000 a 49999	90	3404,30
da 50000 a 99999	110	4160,82
da 100.000 a 200.000	145	5484,71
> 200.000	145	5484,71
Paris, Marseille, Lyon	145	5484,71

• L'indice lordo mensile 1015 è pari a 3.782,56 euro (es. il sindaco di un comune di 800 ab. percepirà il 31% dell'indice 1015)

### *Indennità degli assessori e consiglieri comunali*

<b>Indennità assessori (adjoints)</b>			<b>Consiglieri•</b>
<b>Popolazione</b>	<b>Tasso massimo ( in % dell'indice 1015)</b>	<b>Indennità mensile</b>	<b>Indennità mensile</b>
fino a 500	6,6	249,65	
da 500 a 999	8,25	312,06	
da 1000 a 3499	16,5	624,12	
da 3500 a 9999	22	832,16	
da 10000 a 19999	27,5	1040,20	
da 20000 a 49999	33	1248,24	
da 50000 a 99999	44	1664,33	
da 100.000 a 200.000	66	2496,49	226,95
> 200.000	72,5	2742,36	226,95

- Nei Comuni con meno di 100.000 abitanti il consiglio comunale nel rispetto del budget del sindaco e degli assessori può assegnare l'indennità di funzione ai consiglieri comunali nella misura massima del 6% dell'indice della funzione pubblica.

Nei Comuni capofila di dipartimento, di *arrondissement*, di cantone, turistici o termali, il Consiglio comunale può stabilire, entro precisi limiti, maggiorazioni alle indennità di funzione. Per esempio: indennità sindaco di un comune di 2.000 ab., capo cantone, turistico: 1626,50+15% di 1626,50+50% di 1626,50: 2.683,73 euro.

### *Numero dei componenti del Consiglio comunale*

<b>Classe demografica Comuni</b>	<b>Numero dei membri del Consiglio Comunale</b>
Fino a 100	9
da 100 a 499	11
da 500 a 1499	15
da 1500 a 2499	19
da 2500 a 3499	23
da 3500 a 4999	27
da 5000 a 9999	29
da 10000 a 19999	33
da 20000 a 29999	35
da 30000 a 39999	39
da 40000 a 49999	43
da 50000 a 59999	45
da 60000 a 79999	49
da 80000 a 99999	53
da 100000 a 149000	55
da 150000 a 199999	59
da 200000 a 249999	61
da 250000 a 299999	65
Superiore a 300000	69



## • Spagna

L'organizzazione comunale è descritta dagli art. 19-24 della legge che regola il regime locale, *Ley 7/1985 Reguladora de las bases del regimen local*. Il Governo e l'amministrazione comunale, a eccezione dei comuni con una popolazione inferiore ai 100 abitanti che operano in regime di "Consiglio aperto", corrispondono all'*Ayuntamiento* formato dal sindaco e dai consiglieri. A eccezione dei "comuni di grande popolazione", disciplinati nel titolo X della *Ley Reguladora*, il resto dei comuni rispondono al seguente regime organizzativo:

1. Il sindaco, i vicesindaci e il Consiglio (*Pleno*) esistono in tutti i comuni.
2. La *Junta de Gobierno local* è presente in tutti i Comuni con più 5.000 ab. e anche in quelli con popolazione inferiore, qualora lo stabilisca il regolamento organico o il Consiglio Comunale, cioè il *Pleno*.
3. Nei Comuni con più di 5.000 ab. e in quelli con popolazione inferiore, sempre se previsto da regolamento, possono esserci degli organi con funzioni di studio, informazione e consulenza.
4. La *Comision Especial de surgenencias y reclamaciones* è presente in tutti i comuni indicati nel titolo X e in quelli in cui lo decida il Consiglio.
5. La *Comision especial de cuentas* esiste in tutti i Comuni.

Secondo le leggi delle Comunità autonome è possibile stabilire un'organizzazione comunale complementare rispetto a quella prevista. Allo stesso modo, i comuni possono regolare altri organi complementari in conformità alle disposizioni della *Ley Reguladora* e delle leggi che regolano le Comunità autonome.

Il *Pleno* è composto da tutti i consiglieri e dal sindaco che ne è il presidente.

La *Junta de Gobierno local* è formata dal sindaco e da un numero di consiglieri non superiore a 1/3 del numero legale degli stessi. I suoi membri sono nominati e revocati dal sindaco, così come i vicesindaci (*Tenientes de alcalde*). Nei comuni altamente popolati la *Junta de gobierno local* può essere composta, fino a un massimo della metà dei suoi membri (escluso il sindaco), da persone che non rivestono più il ruolo di consiglieri.

La *Corporacion municipal* è composta da un numero di consiglieri (*concejales*) determinato in rapporto al numero di abitanti e stabilito dall'art.179.1 della L 5/1985 sul regime elettorale:

Classe demografica	Numero consiglieri
Fino a 250	5
Da 250 a 1000	7
Da 1001 a 2000	9
Da 2001 a 5000	11
Da 5001 a 10000	13
Da 10001 a 20000	17
Da 20001 a 50000	21
Da 50000 a 100000	25

Da 100.001 in poi un consigliere in più per ogni 100.000 abitanti, aggiungendone uno nel caso in cui il risultato sia un numero dispari.

- L'art.75 della *Ley* regola il sistema di retribuzione degli amministratori comunali distinguendo tra:
  - retribuzioni per l'esercizio delle funzioni esercitate a tempo pieno (*dedicacion exclusiva*) o parziale (*dedicacion parcial*),
  - gettoni di presenza (*asistencia*) per la partecipazione effettiva alle sedute degli organi collegiali
  - indennità (*indemnizaciones*) per le spese sostenute nell'esercizio delle funzioni.

I membri della *Corporacion* che non operano né in regime di *dedicacion exclusiva* né di *dedicacion parcial* percepiscono delle *asistencias* nella quantità determinata dal Consiglio. In occasione del primo consiglio

comunale dopo le elezioni si individuano le funzioni da svolgere in regime di *dedicacion exclusiva o parcial*, stabilendone quindi i consiglieri titolari e le corrispondenti retribuzioni.

In Spagna l'ammontare delle indennità sono fissate in base a scale retributive, che prendono in considerazione come limiti e criteri di confronto il trattamento economico dei dipendenti pubblici o funzionari di altre istituzioni che occupano posizioni di responsabilità simile in ambito locale, statale o autonomico.

L'individuazione di criteri obiettivi, quali la popolazione e il bilancio comunale, come base per la determinazione di una scala salariale sono stati oggetto di protocolli. Tra questi il Protocollo elaborato dall'associazione degli enti locali di Valencia che individua 5 blocchi salariali:

### **Retribuzione del sindaco**

<b>Numero consiglieri</b>	<b>Abitanti/bilancio (euro)</b>	<b>limite</b>
11	Fino a 5000/ b.<1,50 mln	Capo sezione A24 E042 35868
13-17	Fino a 20000/ b.1,50-6,75	Capo di servizio A26 E46
21	Fino a 50000/b.6,75-16,90	Direttore generale A30 E050
25	Fino a 100000/b.<16,90	Sottosegretario A30C
Più di 25	Più di 100000	Consigliere presidente 62604

Nel modello valenciano i sindaci dei Comuni fino a 5.000 ab. percepiscono al massimo 35.868 euro, mentre nei comuni con più di 100.000 la retribuzione massima è di 62.604 euro lordi. Rispetto ai consiglieri e ai vicesindaci, per il calcolo delle retribuzioni, si applicherà una riduzione compresa almeno tra il 10% e il 25% rispetto a quella fissata per il sindaco.

### **Esempi:**

*Indennità amministratori Comune di Castellví de Rosanes ( 1.700 ab.)*

Sindaco ( <i>alcalde</i> )	28.000 euro lordi annuali
Consiglieri a tempo pieno o parziale ( <i>con dedicacion parcial o completa</i> )	12.167 euro lordi annuali
Consiglieri semplici ( <i>sin dedicacion ni exclusiva ni parcial</i> )	300 euro per la partecipazione ai consigli 50 euro per la partecipazione ad altri organi collegiali

La *corporacion municipal* è formata dal sindaco più 8 consiglieri, dei quali 5 operano in regime di *dedicacion exclusiva o parcial* in considerazione delle funzioni loro attribuite, così come stabilito dall'accordo deliberato dal Consiglio comunale in conformità di quanto disposto dall'art. 75 della *Ley*.

Le retribuzioni si percepiscono in 14 paghe.

*Indennità amministratori Comune Quevas del Campo ( 2.097 ab.)*

Sindaco (a tempo parziale, 15 ore sett.)	7.742 euro lordi annuali
Consiglieri a tempo pieno	18.654 euro lordi annuali
Consiglieri a tempo parziale (15 ore sett)	9.639 euro lordi annuali
Consiglieri a tempo parziale (10 ore sett)	6.426 euro annuali

La *corporacion municipal* è formata dal sindaco più 9 consiglieri, di cui 2 operano in regime di *dedicacion exclusiva* e 3 in regime di *dedicacion parcial*.

*Indennità amministratori Turis ( c.a. 5000 ab.)*

Sindaco (a tempo pieno)	29.477,28
Consigliere a tempo parziale (29,25 ore sett) primo vicesindaco	25.927,30
Consigliere a tempo parziale (19,50 ore sett.) secondo	16.482,76

vicesindaco	
Consiglieri a tempo parziale(4) ( 9 ore sett.)	7.035,98
Consiglieri semplici ( <i>sin dedicacion</i> )	31,22 euro per sedute consiglio comunale 16 euro per sedute commissioni informative

La *corporacion municipal* è composta da 13 consiglieri, di cui 6 con deleghe a tempo parziale.

## ° Germania

L'organizzazione amministrativa tedesca è caratterizzata da tre livelli di governo: federale (Bund), statale (Lander) e locale. I Land sono stati membri del Bund investiti di sovranità statale. L'organo rappresentativo dei cittadini presente in tutti i comuni è il Consiglio comunale (*gemeinderat*), cui si affianca un organo di vertice con funzione di esecuzione delle delibere comunali e che è a capo dell'apparato amministrativo comunale. La diversa configurazione giuridica di quest'ultimo organo incide sulla classificazione giuridica del comune stesso. I dati a disposizione sono relativi al trattamento economico del sindaco. L'inquadramento economico dipende dal numero di abitanti del relativo comune ed è stabilito, nel caso specifico, dal decreto di inquadramento dello Stato della Renania settentrionale-Vestfalia.

La seguente tabella mostra l'inquadramento economico nonché l'ammontare della remunerazione:

Popolazione	Categoria di remunerazione	Stipendio base (a partire da luglio 2008)
fino a 10.000	A 16	4.436,63 – 5.639,32 a seconda del grado di anzianità
da 10.001 – 20.000	B 3	6.232,42
da 20.001 – 30.000	B 4	6.598,62
da 30.001 – 40.000	B 5	7.018,76
da 40.001 – 60.000	B 6	7.415,50
da 60.001 – 100.000	B 7	7.801,44
da 100.001 – 150.000	B 8	8.203,68
da 150.001 – 250.000	B 9	8.703,12
da 250.001 – 500.000	B 10	10.254,08
oltre 500.000	B 11	10.653,81

## Considerazioni

La breve analisi sui costi della democrazia in altri paesi europei evidenzia, nel quadro delle rispettive organizzazioni amministrative comunali, sistemi di determinazione delle retribuzioni differenti, che fanno riferimento a classi demografiche o inquadramenti retributivi specifici e giustificati da dati demografici e di dimensioni territoriali. Basti pensare che **in Italia i comuni sono circa 8.100, come pure in Spagna** e in numero leggermente **superiore in Germania**, mentre **in Francia sono ben 36.500**, la maggior parte dei quali di piccole dimensioni. **Se in Italia la media di abitanti è di circa 7.000 per Comune, in Germania e Spagna di circa 5.000, in Francia il dato si abbassa a 1.500, tanto che i Comuni sopra i 10.000 abitanti sono circa 800 in tutta la Francia.**

Il confronto con l'Europa, oltre a consegnare un quadro illustrativo a un'Italia che intende stare nella Comunità europea e raggiungere o condividere standard di efficienza, deve far ragionare sul tema della rappresentanza e della democrazia, perché solo questo può essere il filo conduttore di qualsiasi valutazione.

Le disposizioni contenute in Finanziaria sull'ordinamento degli enti locali avranno ripercussioni soprattutto sui comuni, in particolare sui piccoli comuni e nelle Regioni caratterizzate da un'ampia polverizzazione

municipale. **Piemonte e Lombardia, per esempio, ospitano il 40% dei comuni sotto i 3.000 abitanti.** Il taglio complessivo dei consiglieri si assesterà intorno alle 35.000 unità e l'intervento interesserà soprattutto quelle regioni caratterizzate da elevata frammentazione comunale.

Al di là di qualsiasi retorica legata al territorio in termini di complessiva considerazione culturale e "antropologica", resta indubbio che in questa dimensione è ancora presente un collegamento tra amministratori e amministrati, un front office diretto che offre spazi di partecipazione democratica e in cui, a federalismo avviato, sarà possibile legare i concetti di autonomia e responsabilità.

Da qui partiamo per un confronto che, sulla scia del taglio finanziario indiscriminato agli enti locali, mette in luce **quei "costi" – così impropriamente chiamati - che sono stati unico e comune denominatore di disposizioni da inquadrare e qualificare solo come riforme.**

Nei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti in **Italia** l'organizzazione comunale è formata da 16 componenti (13 dopo la riduzione), in **Francia** si arriva fino ad un massimo di 23, in relazione alle differenti fasce demografiche; in **Spagna** ad un massimo di 11.

Le indennità lorde mensile del sindaco variano tra 1.290 euro e 1.445 euro per l'Italia, arrivano fino a 1.600 euro per la **Francia**, mentre il sindaco di un **comune spagnolo** di 1.700 abitanti può guadagnare anche 2.000 euro. L'indennità mensile degli assessori sarà compresa tra i 130 euro e i 217 per l'**Italia**, tra i 250 euro e i 624 euro per la **Francia** e un assessore **spagnolo** arriva a percepire 870 euro.

I consiglieri comunali in **Italia** avranno diritto a un gettone di presenza che oscillerà tra i 17 euro e i 18 euro a seduta, mentre in **Spagna** un consigliere percepirà 31 euro per le sedute del consiglio e 16 euro per le sedute della commissione informativa; in **Francia** nei comuni inferiori ai 100.000 abitanti, e nei limiti del budget spettante al sindaco e agli assessori, può essere accordata un'indennità di funzione mensile pari al massimo al 6% dell'indice della funzione pubblica.

Considerando che **gli effetti dei tagli si ripercuoteranno principalmente sui piccoli comuni e in particolare sui consiglieri comunali (4.100 negli enti locali lombardi)**, non si capisce quale finalità abbiano le disposizioni contenute in Finanziaria e orientate al contenimento della spesa pubblica. L'esiguità del gettone di presenza di un consigliere di un piccolo comune (**18 euro**) che va a raggiungere i 60 euro lordi nei comuni con oltre 250.000 abitanti non sembra essere sproporzionato rispetto a quelli assegnati ai consiglieri di altri Stati europei. Anche per questo, parrebbe più opportuno parlare di taglio della rappresentanza nei luoghi in cui questa parola ancora conserva un valore.

Un Paese che realmente intenda avviarsi verso il federalismo ha già la soluzione, o almeno ha una direzione verso cui dirigersi: **la determinazione a livello centrale di un costo standard per la rappresentanza politica che tenga conto di popolazione e territorio.** Soluzione lontana, dunque, da interventi uniformi e generalizzati.