



Manovra bis (D.L. 138/2011 convertito
in L. 148/2011).

Seconda lettura degli effetti nefasti
prodotti sugli EE.LL.

Versione 1.1

Errata corrige

Nella precedente versione di questo documento, nella Sezione **1.1.1 a pagina 2**, tra le rinunce imposte ai dipendenti era stata indicata la **“rateizzazione della tredicesima mensilità**, nel caso in cui l’Ente di appartenenza non sia virtuoso. La somma equivalente, può essere erogata con tre rate annuali senza interessi a condizione che ci sia l’equilibrio del bilancio pluriennale”. In realtà la norma sulla tredicesima non è stata inserita in sede di conversione del decreto. Nell’attuale versione si è provveduto ad eliminare quanto erroneamente riportato.

Indice

1	La calda estate dei decreti soffoca gli Enti Locali	1
1.1	Gli istituti confermati	2
1.1.1	Le rinunce imposte ai dipendenti	2
1.1.2	La mobilità	2
1.1.3	La privatizzazione dei servizi pubblici locali. La via dei beni comuni	3
1.1.4	La contrattazione collettiva di prossimità (aziendale o territoriale)	4
1.1.5	Assunzioni di disabili	5
1.2	Le principali modifiche apportate (le novità introdotte)	5
1.2.1	Addizionale IRPEF e controllo evasione	5
1.2.2	Fondo di rotazione per la progettualità	6
1.2.3	Modifica dell'art. 15 sulla soppressione delle Province	6
1.2.4	L'art. 16 e la rivolta dei Piccoli Comuni	6
1.2.4.1	Il ridimensionamento degli amministratori comunali	7
1.2.4.2	Altri istituti	7
1.2.4.3	La protesta dei Piccoli Comuni	7
1.3	L'intervento che ci aspetta	8

1 La calda estate dei decreti soffoca gli Enti Locali

Luglio, agosto e settembre, la calda estate del Governo, talmente calda che ha bruciato le risorse per gli Enti Locali e ha cercato refrigerio congelando gli stipendi dei dipendenti (dal 2009 al 2017 salvo una miserrima indennità di vacanza contrattuale), prorogando il blocco delle progressioni orizzontali e verticali (*cf.* art. 9 c.1, c. 17 e c.21 del D.L. 78/2009 e l'art. 16 del D.L. 98/2011) e limitando il turnover del personale in pensione. L'obiettivo non dichiarato dalle manovre è quello di sottrarre risorse agli Enti Locali, e di prelevarle dalle tasche del personale dipendente per erogare contributi alle banche europee invischiate nella crisi che la hanno generato. La richiesta esplicita era stata fatta da Draghi e Trichet, ai vertici della BCE, mediante la famosa lettera inviata al Governo il 5 agosto e apparsa solo ai primi di ottobre sul Corriere della Sera. Con la lettera, oltre alla richiesta generale di riduzione del deficit, si chiedeva di privatizzare i servizi pubblici locali, di comprimere i salari e le condizioni di lavoro alle specifiche esigenze di ogni ente o azienda, mediante contrattazioni che possano andare in deroga alle leggi e ai contratti collettivi nazionali, in linea con il vergognoso accordo interconfederale del 28 giugno tanto sbandierato da CGIL, CISL e UIL (in questo schizofrenico universo la CGIL ha fatto uno sciopero contro l'art. 8 della manovra che recepiva l'accordo che aveva sottoscritto il 28 giugno). Veniva chiesto inoltre di rivedere le modalità assunzionali e di licenziamento, agevolando quest'ultimo istituto mediante l'introduzione di ammortizzatori sociali e sistemi per ricollocare il personale licenziato. Infine era auspicata la fusione e/o la soppressione di enti intermedi come le Province. Il Governo ha subito accontentato la Banca Centrale Europea, introducendo un nuovo decreto appena dopo Ferragosto (D.L. 138/2011), che ha recepito alla lettera i dettati dei controllori della finanza europea. Sono stati recepiti talmente bene che è stato fatto molto di più di quanto richiesto, poiché sono stati dimenticati gli ammortizzatori sociali, sono stati eliminati Consigli e Giunte comunali dei piccoli Comuni, tagliando sugli unici amministratori e politici che percepiscono indennità da fame (mediamente 1.500 euro annui, cioè in un anno non raggiungono nemmeno lo stipendio mensile di un portaborse). Ai dipendenti sono state imposte una serie di rinunce, tra le quali il blocco di due anni di TFR, la tredicesima a rate, la rinuncia alle feste laiche e la mobilità coatta all'interno del territorio regionale.

In sede di conversione si è pensato di apportare modifiche sia al decreto di luglio, che al decreto di agosto, alla faccia della semplificazione, visto che si tratta di provvedimenti che rimandano continuamente ad altre fonti, modificando anche i decreti sul federalismo fiscale, il decreto sul personale del pubblico impiego (D.Lgs. 165/2011) e il testo unico sugli Enti Locali (TUEL - D.Lgs. 267/2000) e una miriade di altri testi di legge financo a regi decreti del 1923. Ciò significa che moltissimi impiegati, in quanto operatori di

diritto, avranno a che fare con la decodifica delle norme, a volte anche di dubbia o non agevole interpretazione, impegnando ore di lavoro che invece potrebbero essere utilizzate per erogare preziosi servizi necessari ai cittadini. Con la legge di conversione, poi, è stato varato l'aumento di un punto percentuale dell'IVA, che oltre a colpirci come dipendenti, ci annienta anche come cittadini costretti a fare i conti con un caro vita sempre più insostenibile che genera un automatico effetto di impoverimento se collegato al lunghissimo blocco salariale. Di contro è stato istituito un contributo di solidarietà del 3% calcolato sulle eccedenze dei redditi superiori a 300.000 euro. Le stime indicano che si tratterà di un contributo veramente misero se paragonato a quanto dovranno pagare gli Enti Locali, i dipendenti e i cittadini in termini di servizi tagliati.

La seconda manovra estiva era stata annunciata come risolutiva, mentre attualmente se ne sta discutendo una terza. L'Europa sta ufficialmente finanziando le banche sull'orlo del fallimento. In questi giorni, la BCE e la UE stanno mettendo in piedi una serie di interventi per salvare le banche in crisi, per salvarle ancora una volta con i nostri soldi e i nostri sacrifici, con una nuova macelleria sociale. Alla prossima banca che sta per fallire, ci chiederanno il sangue, perché non abbiamo più nulla da dare e soprattutto perché non vogliamo pagare noi la crisi provocata dalle banche. Non siamo noi a dover salvare chi ha contratto il debito.

1.1 Gli istituti confermati

1.1.1 Le rinunce imposte ai dipendenti

Con la conversione del D.L. 138 del 13/08/2011 (L.148/2011), rimangono sostanzialmente invariate le rinunce imposte ai lavoratori degli Enti Locali, quali:

- **congelamento per due anni alla percezione del proprio TFR**, che rimane nelle casse dello Stato nel caso di cessazione del rapporto di lavoro, salvo nei casi di “di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione” per i quali permane l'erogazione dopo sei mesi dalla cessazione;
- **dal 2012 spostamento delle feste laiche**, le celebrazioni e i Santi Patroni (tranne 25 aprile, 1 maggio e 2 giugno, che sono stati esclusi con la conversione del testo in legge), rinviandole alla domenica o al lunedì o al venerdì a discrezione del Presidente del Consiglio.

1.1.2 La mobilità

Rimane confermata la modifica dell'art. 30 c. 2 bis del D.Lgs. 165/2001, che introduce delle pesanti novità nel caso di trasferimento di personale tra amministrazioni diverse. Se precedentemente era possibile espletare la mobilità volontaria “*nei limiti dei posti*

vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza ora *“il trasferimento può essere disposto anche se la vacanza sia presente in area diversa da quella di inquadramento assicurando la necessaria neutralità finanziaria”* (v. art. 1 c. 19 del D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011). Tale norma che sotto alcuni aspetti potrebbe apparire anche favorevole, allargando l'orizzonte delle possibilità in caso di mobilità volontaria, se letta insieme alla disposizione che consente al datore di lavoro di spostare unilateralmente il personale all'interno del territorio regionale, acquista una valenza ben più grave in quanto attribuisce una maggiore elasticità e un maggiore potere dalla parte del datore (v. art. 1 c. 29 del D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011), anche alla luce della istituzione forzata delle Unioni di Comuni (*cfr.* [1.2.4 a pagina 6](#)).

1.1.3 La privatizzazione dei servizi pubblici locali. La via dei beni comuni

La conversione del decreto non ha modificato nella sostanza l'art. 4, che apre la strada alla **privatizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica**. I comuni però devono adottare delle **deliberazioni** per l'individuazione dei servizi da liberalizzare, quelli da concedere all'esterno. Nell'atto deliberativo **l'ente deve motivare la scelta di non liberalizzare il settore**. Tale situazione impone una riflessione in funzione dell'ultimo referendum popolare dove **i cittadini hanno rigettato con larga maggioranza la logica della privatizzazione** dei servizi pubblici. L'art. 4, già nel titolo “Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea” indica la forte dicotomia che vi è tra il concepire i **servizi pubblici locali come beni comuni**, secondo la **prevalente volontà popolare**, o come beni di rilevanza economica per far guadagnare i privati, secondo l'U.E. Resta anche inalterato il dettato in materia di dismissione delle partecipazioni azionarie (società municipalizzate), in cambio di un eventuale accesso al fondo per le infrastrutture (v. art. 5 del D.L. 138/2001 convertito in L. 148/2001). I Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti devono mettere in liquidazione o cedere le quote delle proprie società partecipate, entro il 31 Dicembre 2012 (v. art. 16 c. 27 del D.L. 138/2001 convertito in L. 148/2001, che modifica l'art. 14 c. 32 del D.L. 78/2010).

Facciamo appello affinché nelle deliberazioni comunali venga posto l'accento su tutte quelle realtà che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita dei cittadini, piuttosto che mirare al profitto dei privati, con conseguente innalzamento dei costi sulla popolazione. Asili nido, scuole, mense, servizi sanitari, acqua, trasporti pubblici locali, beni storici e architettonici, produzione energetica a livello locale, attività estrattive, gestione dei rifiuti con raccolta differenziata, riciclo e riutilizzo di materie prime, sono tutti beni comuni necessari per lo sviluppo e il benessere delle comunità locali. Occorre non cedere alla logica delle privatizzazioni, esternalizzazioni, concessioni o appalti che siano. Sui posti di lavoro il personale e i cittadini sono chiamati a vigilare sulla difesa di tali beni.

1.1.4 La contrattazione collettiva di prossimità (aziendale o territoriale)

Il tanto discusso articolo 8 della manovra-bis, è stato ampiamente confermato seppure con alcune modifiche. Le norme in esso contenute consentono sostanzialmente di **sottoscrivere accordi aziendali o territoriali, in deroga ai contratti nazionali, e alle leggi in merito a:**

- agli impianti audiovisivi e alla introduzione di nuove tecnologie (qui occorre mantenere alta la vigilanza sul rispetto dello Statuto dei Lavoratori e della legge sulla privacy);
- alle mansioni del lavoratore, alla classificazione e inquadramento del personale (attenzione a non consentire lo sfruttamento dei lavoratori, in termini positivi invece riapre spiragli per progressioni orizzontali, verticali, e per l'attribuzione di mansioni superiori);
- ai contratti a termine, ai contratti a orario ridotto, modulato o flessibile, al regime della solidarietà negli appalti e ai casi di ricorso alla somministrazione di lavoro (dobbiamo batterci per accordi anti-precarità e per la stabilizzazione di tutti i lavoratori atipici);
- alla disciplina dell'orario di lavoro (sì alla riduzione dell'orario di lavoro, no all'incremento delle ore lavorate senza giusta retribuzione);
- alle modalità di assunzione e disciplina del rapporto di lavoro, comprese le collaborazioni coordinate e continuative a progetto e le partite IVA, alla trasformazione e conversione dei contratti di lavoro e alle conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro, fatta eccezione per il licenziamento discriminatorio e il licenziamento della lavoratrice in concomitanza del matrimonio (apre la strada per le stabilizzazioni dei precari).

Gli unici vincoli che devono essere osservati sono relativi alla Costituzione, alle normative comunitarie e alle convenzioni internazionali sul lavoro. Fa specie che la CGIL abbia indetto lo sciopero generale del 6 settembre, incentrato sull'art. 8 della manovra che recepisce pienamente l'accordo interconfederale del 28 giugno sottoscritto con Confindustria dalla stessa CGIL, dalla CISL e dalla UIL, spianando la strada per la sottoscrizione in deroga alle leggi e ai contratti nazionali così come da tempo stanno imponendo i padroni (vedi Alitalia-Cai e FIAT e la stessa Confindustria). Questo significa che le tutele dello Statuto dei Lavoratori, delle leggi di settore e del contratto collettivo nazionale, potrebbero venire meno, quindi **deve essere altissima la vigilanza nei posti di lavoro affinché non vengano sottoscritti accordi peggiorativi.**

Tuttavia il nuovo testo apre alcuni spiragli, riconoscendo la **possibilità di:**

- **sottoscrivere accordi aziendali o territoriali non solo alle OO.SS. rappresentative** a livello Nazionale, ma anche **a livello territoriale o mediante rappresentanze operanti in azienda** (in molti territori e posti di lavoro sarà possibile partecipare alla contrattazione senza venire esclusi sulla base dei criteri

imposti da CGIL, CISL e UIL e/o dai datori di lavoro che si possano appellare al concetto di rappresentatività nazionale oppure di essere firmatari di contratto);

- **realizzare specifiche intese** (con efficacia nei confronti di tutti i lavoratori interessati a condizione di essere sottoscritte sulla base di un criterio maggioritario relativo alle rappresentanze sindacali) **finalizzate** alla **maggiore occupazione**, alla **qualità dei contratti di lavoro**, all'adozione di **forme di partecipazione dei lavoratori**, alla **emersione del lavoro irregolare**, agli **incrementi di salario**.

Possiamo puntare a sottoscrivere accordi per le assunzioni, per le stabilizzazioni, per andare in deroga alla riforma Brunetta, ai decreti Tremonti e alle leggi che regolano in maniera ingiusta il mondo del lavoro.

1.1.5 Assunzioni di disabili

Per le assunzioni di disabili, i datori di lavoro pubblici possono essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori in quantità superiore alla percentuale prescritta, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione (v. art. 9 del del D.L. 138/2001 convertito in L. 148/2001, che modifica l'art. 5 della L. 68/1999 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili").

1.2 Le principali modifiche apportate (le novità introdotte)

1.2.1 Addizionale IRPEF e controllo evasione

I comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale, tenendo conto della fascia di esenzione minima.

Affinché il sistema funzioni, è necessario che ci sia un efficace controllo dell'evasione e della correttezza dei valori di reddito dichiarati dal contribuente. A tal fine è stata innalzata la quota destinata alla compartecipazione dei comuni per l'attività di accertamento e riscossione dei tributi. In caso di maggiori entrate derivanti da tale attività, ai comuni è destinato il 100%. (v. art. 1 c. 11 e seguenti del D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011).

Il nuovo testo di legge, però, individua l'iter mediante il quale i comuni dovrebbero stanare gli evasori, imperniato su uno scambio di dati con l'Agenzia delle Entrate (che mette a disposizione le dichiarazioni dei redditi dei residenti), un controllo da parte dei comuni che segnalano le anomalie riscontrate, fino a pubblicare sui propri siti internet i dati reddituali in forma aggregata.

Come al solito si individuano i meccanismi, ma non si mettono a disposizione dei dipendenti gli strumenti necessari per operare al meglio. Non si tiene affatto conto delle gravi situazioni di carenza di organico, presenti in moltissimi comuni italiani, si attribuiscono nuovi compiti, senza formare gli impiegati, senza mettere nuovo personale, nuove

risorse e nuove energie. Il che significa che moltissimi lavoratori già oberati per il lavoro che grava sulle proprie spalle, saranno chiamati a sopportare il peso di nuovi carichi di lavoro, senza contare lo stress aggiuntivo che ne deriva, anche in virtù delle restrizioni imposte per sostituire il personale in pensione. Ben vengano ben vengano strumenti che aiutino a combattere l'evasione, e differenzino le addizionali IRPEF (anche se siamo ancora molto lontani da una maggiore equità sociale), ma rifiutiamo la logica che prevede l'attribuzione di nuovi compiti e nuove funzioni senza che ci sia un potenziamento degli uffici tramite strumenti di lavoro congrui e vengano fatte nuove assunzioni.

1.2.2 Fondo di rotazione per la progettualità

Sono state cambiate le regole per l'accesso al fondo di rotazione per la progettualità, tenuto dalla Cassa Depositi e Prestiti, dando priorità alla progettazione delle opere pubbliche, inserite nei piani triennali degli enti locali già approvati alla data del 17/09/2011 e che ricadono su terreni demaniali o già di proprietà dell'ente locale interessato, aventi già destinazione urbanistica conforme all'opera o alle opere che si intendono realizzare (v. art. 6-ter del D.L. 138/2011 convertito in L. 148/2011).

1.2.3 Modifica dell'art. 15 sulla soppressione delle Province

L'art. 15 che prevedeva la soppressione delle Province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti e/o con territorio inferiori a 3.000 km²o in Regioni con popolazione inferiore a 500.000 abitanti, è stato stralciato dalla legge di conversione. Già nel nostro primo documento di analisi della manovra avevamo evidenziato come la norma fosse in contrasto con l'art. 133 della Costituzione, ma il Governo in tutta fretta, sulla base delle imposizioni della BCE, inviati per lettera da Draghi e Trichet, aveva pensato bene di aggirare la carta costituzionale. In ogni caso è dietro l'angolo un ddl per modificare la Costituzione e sopprimere le Province.

Ciò che la manovra ha conservato è invece il taglio degli amministratori provinciali, con il dimezzamento del numero dei consiglieri e degli assessori, a partire dal primo rinnovo degli organi collegiali.

1.2.4 L'art. 16 e la rivolta dei Piccoli Comuni

L'art. 16 della manovra, che istituiva un nuovo ente locale, l'unione municipale, è stato completamente modificato. Con l'attuale stesura, i Comuni sotto a mille abitanti (tranne le eccezioni di Campione d'Italia e dei comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole) saranno costretti obbligatoriamente a scegliere tra due strade:

- gestire in forma associata tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici, tramite l'adesione a una unione di comuni (v. c.1 e c.9);
- gestire efficacemente in convenzione le funzioni amministrative e i servizi pubblici, entro il 30 settembre 2012 (v. c. 16).

Le Regioni possono disciplinare limiti demografici differenti (entro il 17 novembre 2011).

Comuni con popolazione compresa	n° di consiglieri (oltre al Sindaco)	n° massimo di assessori
fino a 1.000 abitanti	6	/
tra 1.001 e 3.000 abitanti	6	2
tra 3.001 e 5.000 abitanti	7	3
tra 5.001 e 10.000 abitanti	10	4

Tabella 1.1: Numero di amministratori nei Comuni per fasce di popolazione

1.2.4.1 Il ridimensionamento degli amministratori comunali

Diversi comuni avranno un ridimensionamento del numero di amministratori, a partire dal primo rinnovo di ciascun consiglio comunale, secondo lo schema riportato nella Tabella 1.1 :

Nel caso di adesione alla unione per l'esercizio di tutte le funzioni, anche per i comuni sopra a mille abitanti, le giunte decadono automaticamente a partire dalla data di prima proclamazione degli eletti di un comune appartenente alla medesima unione (successivamente al 13 agosto 2012).

Gli amministratori dei piccoli comuni in genere percepiscono indennità e gettoni di presenza veramente esigui (meno di 200€ al mese). Sono chiamati spesso ad esercitare anche le funzioni amministrative per carenza di organico. Nonostante ciò vengono individuati come una spesa da tagliare, visto anche il titolo dell'art. 16 "Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni [...]”, quando gli sprechi, gli alti costi e i privilegi della politica sono ben più presenti in altri livelli di governo.

1.2.4.2 Altri istituti

Le **spese di rappresentanza** sostenute dagli organi di governo degli enti locali devono essere elencate, per ciascun anno, in un apposito prospetto allegato al rendiconto, da trasmettere alla Corte dei Conti e da pubblicare sul sito internet istituzionale (v. art. 16 c. 26).

Patto di stabilità:

- per tutti i Comuni superiori a 1.000 abitanti, a partire dal 2013 (v. art. 16 c. 31);
- per le Unioni di Comuni, costituite dai Comuni sotto ai mille abitanti, a partire dal 2014 (v. art. 16 c. 5).

1.2.4.3 La protesta dei Piccoli Comuni

Attualmente diversi Piccoli Comuni sono sul piede di guerra, pronti a mettere in campo azioni di protesta per aver visto calpestata la propria autonomia e lesa la propria dignità da una manovra economica cerca di recuperare soldi sbagliando di grosso nella individuazione dei soggetti. Migliaia di piccoli comuni "costano" complessivamente 5 milioni di euro, lo 0,9% dell'intera manovra finanziaria, l'equivalente di appena 12 parlamentari,

un trentesimo di quanto la Mondadori avrebbe dovuto versare nelle casse dello Stato e che invece non verserà grazie leggi che proteggono i profitti, anche illegali, delle imprese italiane.

La nostra organizzazione è disponibile ad individuare interventi da condurre insieme ai piccoli comuni e alle associazioni che li rappresentano.

1.3 L'intervento che ci aspetta

L'azione del Governo si pone all'interno di un panorama internazionale composto da banche, finanziari, speculatori e multinazionali che detengono le risorse del pianeta e dettano le regole del gioco, a scapito dei più deboli, dei lavoratori e dei cittadini che stanno pagando una crisi per mantenere i lauti compensi dei manager e dei politici che ci hanno spinto sull'orlo di un precipizio.

Come lavoratori dobbiamo prendere coscienza che la nostra azione sindacale debba essere sempre più qualificata, in grado di leggere nei contesti locali gli effetti prodotti da queste politiche nefaste. Dobbiamo saper cogliere le istanze e le rivendicazioni dei cittadini e delle realtà in sofferenza, che ci vedono insieme vittime di una politica schiava del sistema economico globale, di una politica che anziché essere rappresentativa del popolo, rappresenta solo sé stessa e il mondo della finanza. Da anni denunciavamo questa situazione e i fatti ci stanno dando sempre più ragione.

Oggi più che mai è necessario intervenire con fermezza, perché i provvedimenti fin qui emanati, da anni ci stanno penalizzando pesantemente, lasciando impuniti i responsabili di questa crisi, anzi gratificandoli con altri fondi nostri tramite i decreti salva-banche. A breve emergeranno altri atti che continueranno a inasprire sempre di più le condizioni sociali della maggioranza della popolazione. Allargare il nostro orizzonte sindacale è indispensabile per captare tutte quelle realtà che si stanno muovendo per difendere i beni comuni e per l'interesse della collettività. Agli iscritti ai sindacati concertativi chiediamo di riflettere sulla propria condizione e di ribellarsi rimettendo le proprie deleghe, per uscire da una condizione che li vede spesso utilizzati come pedine, mentre i propri esponenti di vertice si accordano con i datori di lavoro. A tutti i nostri simpatizzanti chiediamo di fare un ulteriore passo: di aderire alla nostra organizzazione e di condividere un percorso insieme.

Dobbiamo respingere al mittente ogni ingiustizia, passata, presente e futura!