

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Martedì 29 maggio 2007

Indagine conoscitiva sulle spese attinenti al funzionamento della Repubblica e alla garanzia delle sfere di autonomia costituzionale, funzionale e territoriale.

(Deliberazione).

Luciano VIOLANTE, *presidente*, sulla base del programma convenuto nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi del 17 maggio scorso (*vedi allegato 1*), ed essendo stata acquisita su di esso l'intesa con il Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del regolamento, propone lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulle spese attinenti al funzionamento della Repubblica e alla garanzia delle sfere di autonomia costituzionale, funzionale e territoriale.

Gabriele BOSCETTO (FI) invita il presidente Violante ad illustrare più diffusamente le finalità dell'indagine conoscitiva proposta. Nel rilevare infatti che essa viene incardinata nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1942 e abbinata, rispetto alle quali il suo gruppo è fortemente critico, esprime il timore che si tratti di un'iniziativa demagogica, preparatoria di interventi drastici e meramente propagandistici.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, chiarisce che la proposta di avviare un'indagine conoscitiva sui «costi della politica» è motivata dal fatto che il tema è costantemente all'attenzione di giornali e televisioni, in particolar modo negli ultimi tempi, e che il Governo ha annunciato proprie iniziative in materia, dal carattere peraltro ancora incerto: ricorda, tra l'altro, che il ministro per l'attuazione del programma di governo è stato incaricato dal Governo di seguire la questione e che il ministro per gli affari regionali si appresta ad incontrare i rappresentanti delle regioni e degli enti locali per discutere con loro dell'argomento. Ritiene pertanto che il Parlamento debba assumere adeguate iniziative al riguardo, affrontando il problema, che certamente esiste, in tutti gli aspetti, per evitare distorsioni demagogiche e per fare chiarezza. A tal fine, ha proposto, tra l'altro, che l'indagine faccia emergere che i «costi della politica» hanno tre diverse componenti, ciascuna delle quali pesa in misura diversa: vale a dire i costi delle istituzioni, o della democrazia, i costi dei partiti politici e i costi della burocrazia. L'indagine dovrebbe inoltre comparare i costi delle istituzioni italiane con quelli delle corrispondenti istituzioni dei principali Paesi europei: ricorda, a titolo di esempio, che la Commissione affari giuridici del *Bundestag* tedesco, omologa della Commissione affari costituzionali, si riunisce di media due volte al mese. Per quanto riguarda poi le proposte di legge alle quali ha fatto riferimento il deputato Boschetto, chiarisce che il loro esame costituisce semplicemente l'occasione per l'avvio dell'indagine conoscitiva.

Gabriele BOSCETTO (FI) dichiara di apprezzare il chiarimento reso dal presidente Violante in relazione alla finalità dell'indagine conoscitiva e al fatto che l'avvio dell'esame delle proposte di legge C. 1942 e abbinata costituiscono semplicemente l'occasione per incardinare l'indagine conoscitiva.

Marco BOATO (Verdi) ribadisce la valutazione favorevole del suo gruppo sulla proposta di indagine conoscitiva formulata dal presidente. Interloquendo poi col deputato Boschetto, fa presente che è normale avviare un'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame di proposte di legge e ricorda che, sulle proposte di legge in questione, sono state espresse perplessità anche da lui e dal deputato

Stucchi, nella loro qualità di relatori su di esse. Rileva d'altra parte che lo svolgimento dell'indagine consentirà ai gruppi non solo di approfondire le questioni, ma anche di presentare ulteriori proposte di legge in materia, le quali potranno essere utilmente abbinata a quelle già all'ordine del giorno della Commissione. Concorda per il resto col presidente Violante sulla necessità che la classe politica affronti le polemiche suscitate nell'opinione pubblica da alcune inchieste giornalistiche sulla presunta «casta» politica; se non lo facesse, infatti, rischierebbe di essere travolta, con pericolo per l'intero sistema istituzionale del Paese.

Franco RUSSO (RC-SE) conferma il pieno favore del suo gruppo allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, per le ragioni evidenziate dal presidente Violante, e dichiara di condividere la distinzione da quest'ultimo prospettata in relazione alle diverse componenti dei costi della politica. Concorda sul fatto che è necessario individuare le diverse responsabilità dei diversi livelli di governo, procedendo però in maniera collaborativa, nell'interesse del Paese, ed evitando di scaricare le responsabilità gli uni sugli altri. Riterrebbe infine opportuno instaurare, con le modalità che il presidente Violante giudicherà appropriate, una qualche forma di interlocuzione con i deputati questori, anche al fine di acquisire informazione e valutazione in merito al bilancio interno della Camera.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, dopo aver ricordato che la materia delle spese della Camera dei deputati rientra nella competenza dell'Ufficio di Presidenza, si dichiara disponibile a promuovere adeguate forme di interlocuzione della Commissione con i deputati questori della Camera.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN), premesso che sul tema in discussione non è ammissibile alcuna confusione, chiarisce che il suo gruppo è favorevole all'indagine conoscitiva, ma con alcune precisazioni. In primo luogo, ritiene che l'indagine debba essere autonoma e non, quindi, instaurarsi nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1942 e abbinata, ai sensi dell'articolo 79 del Regolamento. Si tratterebbe infatti di una scelta politicamente sbagliata, in quanto tutti i gruppi sono sensibili al fenomeno che l'indagine si propone di studiare, ma non tutti condividono l'impostazione delle proposte di legge citate. In secondo luogo, ritiene necessario distinguere l'iniziativa del Parlamento sul problema dei costi della politica, che è opportuna, da quelle del Governo, che sono non soltanto poco chiare nei contenuti, ma anche inopportune e fuori luogo: l'Esecutivo dovrebbe infatti limitarsi a svolgere, al più, indagini interne, senza dar loro alcuna pubblicità, e preoccuparsi poi di tagliare le spese improduttive che ricadono nel suo ambito di competenza. In terzo luogo, fa presente che il suo gruppo è favorevole all'indagine conoscitiva a condizione che sia un'indagine ad ampio raggio e approfondita, anche se c'è il rischio, in questo modo, di dilatare i tempi e di esporre la Commissione al sospetto di voler restare sul terreno dei buoni propositi, senza alcuna concretezza. In particolare, ritiene che l'indagine non debba restare circoscritta all'ambito parlamentare, ma riguardare chiunque abbia funzioni di rappresentanza o di amministrazione, comprese le Autorità amministrative indipendenti, le regioni e gli enti locali. Solo in questo modo, infatti, si acquisirebbe un quadro completo dei problemi e si porrebbero le premesse per individuare le soluzioni. Conclude dichiarando, a titolo esclusivamente personale e senza perciò impegnare il gruppo, di essere in linea di principio favorevole anche all'abolizione dell'indennità parlamentare, ritenendo sufficiente, per chi si dedica alla rappresentanza politica, il solo rimborso delle spese.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, fa presente che l'indagine conoscitiva riguarda tutta la pubblica amministrazione e tutti i livelli di governo, come del resto chiaramente detto nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, che ha approvato, col consenso di tutti, la proposta di indagine.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) esprime un giudizio favorevole sull'iniziativa in discussione, rivendicando al riguardo la piena competenza del Parlamento, in quanto è l'organo che approva le leggi che definiscono l'assetto complessivo della Repubblica e quindi può e deve valutare anche le diseconomie che derivano dall'impianto complessivo del sistema. Ritiene che si possa correttamente partire dalla proposte di legge in materia assegnate alla Commissione, fermo restando che i gruppi possono concretizzare il proprio dissenso o le proprie proposte alternative presentando altre proposte di legge o proponendo emendamenti a quelle all'esame della Commissione. Per quanto riguarda l'ampiezza dell'indagine, sottolinea l'esigenza che essa si concluda in tempi ragionevoli e che non resti inconcludente. Al deputato Benedetti Valentini fa poi presente che eliminare la retribuzione dei parlamentari limiterebbe di fatto l'accesso alla rappresentanza ai soli cittadini abbienti, ricostituendo di fatto quel sistema a base censitaria che lo sviluppo storico ha opportunamente superato.

Gabriele BOSCETTO (FI), dopo aver ricordato che le polemiche sui costi della politica sono stati suscitati in particolar modo da due libri, l'uno di Salvi e Villone e l'altro di Rizzo e Stella, osserva che, mentre il primo ha una sua dignità politico-scientifica, il secondo ha piuttosto un carattere semiscandalistico, il quale ne ha determinato il successo di pubblico. Esprime quindi disapprovazione per alcune notizie pretestuose che vengono riportate in quest'ultimo libro in relazione ai parlamentari e si dice assolutamente contrario ad un'indagine conoscitiva che sia ispirata agli stessi criteri e che intenda quindi avallare le accuse che vi vengono mosse ai membri del Parlamento, i quali ricevono, a suo avviso, una retribuzione del tutto proporzionata all'impegno che profondono, in termini di ore di lavoro e di applicazione, nonché alla delicatezza e alla gravosità del compito che svolgono. Renderebbe pertanto un pessimo servizio al Paese un'indagine conoscitiva che intendesse collocarsi nel solco del libro di Rizzo e Stella. È infatti inaccettabile che si mettano in modo becero sotto inchiesta i parlamentari che svolgono seriamente e con passione il loro lavoro. Ritiene infine necessario che l'indagine prenda in considerazione anche il fenomeno dei magistrati collocati, con incarichi a diverso titolo, presso il Governo, la pubblica amministrazione e le Autorità indipendenti.

Maurizio RONCONI (UDC), premesso di condividere gli interventi dei deputati dell'opposizione che lo hanno preceduto ed in particolare quello dell'onorevole Benedetti Valentini, evidenzia i rischi che potrebbero derivare dalla scelta di affrontare un tema importante e di grande interesse pubblico come quello in esame, soprattutto rispetto alle possibili derive demagogiche. Ritiene che nessuno possa essere contrario all'indagine conoscitiva, ma anche che debbano essere precisate alcune condizioni. È in primo luogo necessario, a suo avviso, disancorare l'indagine dall'esame delle proposte di legge C. 1942 e abbinare, che sono a dir poco radicali e che non incontrano il consenso di tutti i gruppi. Al riguardo fa presente l'esigenza di difendere l'autorevolezza e la rappresentatività del Parlamento contro le campagne di aggressione degli organi di stampa. Concorda poi sull'opportunità di procedere ad un confronto dei costi delle istituzioni italiane con quelli delle corrispondenti istituzioni europee, nonché sulla necessità di estendere l'indagine a tutti i livelli di governo e all'intera pubblica amministrazione, comprendendo anche gli organi costituzionali di più alta levatura. Ricorda poi che esistono ancora in Italia numerosi enti inutili, e che anche al livello delle autonomie locali può discutersi circa l'opportunità di mantenere in piedi l'articolazione provinciale, che, come dimostrato anche dalle ultime consultazioni amministrative, è percepita dal corpo elettorale come distante e inutile. Infine, ritiene necessario chiarire che la Commissione non intraprende l'indagine perché a ciò costretta dalla pressione dei mezzi di comunicazione di massa che alimentano la campagna di accuse, in quanto questo sarebbe un immotivato segno di debolezza.

Italo BOCCHINO (AN), premesso che il tema è delicatissimo e che è necessario evitare sia il qualunquismo sia la difesa del privilegio, osserva che la comparazione delle retribuzioni in termini di ore di lavoro potrebbe farsi non soltanto con gli altri Parlamenti, ma anche con le normali

categorie di lavoratori: ritiene infatti che la retribuzione di parlamentare sia, per ora di lavoro e detratte le spese, non sia sproporzionata rispetto a quella, per esempio, di un insegnante. A suo avviso, quindi, non è il Parlamento nazionale a determinare un costo ingiustificato della politica, sebbene sia senz'altro vero che le Camere abbiano margini per realizzare economie di spesa, ad esempio razionalizzando le spese per le missioni all'estero. Ritiene che si debba avere il coraggio di affermare pubblicamente che le maggiori responsabilità dello sperpero del denaro pubblico ricadono al livello degli enti locali, pur senza generalizzare. Ricorda ad esempio le consulenze fasulle e la prassi generalizzata di sistemare nei consigli di amministrazione delle società pubbliche i candidati non eletti ai consigli. Ritiene infine necessario impostare l'indagine in modo da evidenziare i costi a fronte dei benefici, così che il cittadino sappia qual è la spesa per la singola istituzione e quali sono i risultati prodotti. Per questo ritiene che il primo passo debba essere quello di un confronto con i deputati questori al fine di verificare la possibilità di effettuare risparmi di spesa sui bilanci interni e di impostare un'analisi in termini di costi e benefici. In conclusione, dichiara che il suo gruppo è favorevole all'indagine, purché non come mezzo di autodifesa o atto di qualunquismo e purché ci sia la volontà comune di denunciare chiaramente la responsabilità delle autonomie locali nello sperpero del denaro pubblico.

Oriano GIOVANELLI (Ulivo), rivolgendosi al deputato Bocchino, osserva che l'opinione pubblica ritiene ogni giorno di più ingiustificato il divario tra la retribuzione di un parlamentare e quella di un normale lavoratore. Ritiene che tale divario potrebbe essere accettato se le istituzioni funzionassero e il Parlamento fosse capace di decidere in tempi rapidi e secondo le esigenze della società contemporanea. Fa presente che per chi, come lui, viene da esperienze amministrative, l'esperienza parlamentare, con i suoi lunghi tempi morti di discussione inconcludente, risulta imbarazzante. Serve pertanto uno sforzo, anche attraverso modifiche ai regolamenti parlamentari, per rendere più produttivo il lavoro parlamentare. Concorda poi sul fatto che alcune regioni ed alcuni enti locali siano un problema, ma invita ad evitare la logica dello scarico di responsabilità tra i livelli di governo.

Gabriele BOSCETTO (FI) ritiene necessario informare l'opinione pubblica del lavoro del parlamentare, in quanto ritiene che al riguardo esista molta disinformazione. Dissente invece sulla proposta di riforme regolamentari, che non farebbero altro che comprimere ulteriormente i tempi di discussione. Ritiene piuttosto opportuno selezionare gli interventi legislativi, anche al fine di semplificare l'ordinamento, come da più parti auspicato.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, preso atto degli interventi svolti, ribadisce che l'esame delle proposte di legge C. 1942 e abbinata costituisce solo l'occasione per l'avvio dell'indagine conoscitiva. Ritiene poi che si debba evitare di conferire al lavoro di indagine della Commissione un carattere inquisitorio, risultando preferibile procedere in collaborazione con le regioni e le autonomie locali. Al riguardo ricorda che domani, alle ore 20, l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione incontrerà il ministro per l'attuazione del programma di Governo, nonché i rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali per un confronto sulle questioni di rilievo per l'indagine conoscitiva. A conclusione dell'indagine, entro il prossimo ottobre, sarà possibile decidere il da farsi.

Domenico BENEDETTI VALENTINI (AN) ritiene che il presidente Violante non abbia sufficientemente chiarito per quali ragioni l'indagine conoscitiva debba essere incardinata nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1942 e abbinata, atteso che un'indagine conoscitiva può essere del tutto autonoma dal procedimento legislativo.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ribadisce che l'attivazione dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle citate proposte di legge non implica alcun giudizio di condivisione iniziale sulle

predette proposte e presenta inoltre il vantaggio di consolidare la competenza della I Commissione affari costituzionali sulla materia. Ricorda inoltre che sul programma dell'indagine sul quale la Commissione si accinge a votare è stata acquisita l'intesa con il Presidente della Camera, e fa presente che si tratta del resto del programma già sottoposto, senza che vi fossero obiezioni, all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di deliberazione dell'indagine conoscitiva formulata dal presidente.

La seduta termina alle 12.30.

ALLEGATO 1

PROGRAMMA DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

Nell'ambito dell'esame in sede referente delle proposte di legge assegnate alla I Commissione in materia di contenimento dei costi della politica (C. 1942 Spini, recante «Norme per la soppressione di enti inutili e per la riduzione degli sprechi e dei costi impropri della politica, delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni», C. 2104 Caruso, recante «Disposizioni concernenti la riduzione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento», C. 2179 Donadi, recante «Sospensione dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, in materia di indennità spettante ai membri del Parlamento», e C. 2250 D'Elia, recante «Norme per il contenimento dei costi della politica, delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni»), che la Commissione stessa ha avviato il 17 maggio 2007, potrebbe essere svolta una indagine conoscitiva con la finalità di acquisire elementi istruttori necessari alla elaborazione di un testo unificato volto a contenere, razionalizzare e rendere trasparente la spesa nel settore e al tempo stesso a tutelare la fondamentale esigenza del migliore e più efficiente funzionamento delle istituzioni democratiche.

Si tratterebbe quindi di una legge quadro recante principi di trasparenza e criteri condivisi tra l'insieme delle istituzioni interessate, che rendano evidente le finalità della spesa e i parametri a cui si riferisce per dare conto della sua misura. Il principio ispiratore fondamentale da realizzare dovrebbe richiamarsi a quella esigenza di *accountability* che impone alle istituzioni di rendere conto ai cittadini delle loro spese. La trasparenza è divenuta nel mondo occidentale il più importante fattore di legittimazione per chi che spende il denaro dei cittadini.

Il fondamento costituzionale di una legge quadro di questo tipo dovrebbe trovarsi in via interpretativa in una superiore esigenza di carattere unitario che riguarda la Repubblica come democrazia e investe l'insieme delle istituzioni della Repubblica indicate all'articolo 114 della Costituzione.

Pertanto sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, una simile esigenza di carattere unitario potrebbe realizzarsi solo nel rispetto delle sfere di autonomia riconosciute agli organi costituzionali e ai diversi livelli territoriali e dunque attraverso procedure di intesa e consultazione. Pertanto una legge in questa materia avrebbe come contenuto essenziale principi e procedure di coordinamento e dovrebbe nascere dal dialogo e dalla consultazione di tutte le istituzioni interessate.

Si propone quindi un metodo di esame delle proposte di legge - conseguente a questa impostazione - che impone la necessità di partire realizzando una fase di dialogo e consultazione tra tutte le istituzioni interessate.

A tale finalità risponde la proposta di una indagine conoscitiva nella fase preliminare dell'esame secondo l'articolo 79 del regolamento.

In tale prospettiva, l'indagine conoscitiva avrebbe come principale oggetto la consultazione dei diversi soggetti interessati e di esperti diretta ad individuare criteri per la migliore regolazione e la massima trasparenza dei costi direttamente connessi all'esercizio delle funzioni istituzionali degli organi rappresentativi ed esecutivi preposti ai diversi livelli territoriali di governo, e di taluni organismi amministrativi di particolare rilevanza, ivi compresi i vertici dei ministeri e delle società a partecipazione pubblica.

L'indagine conoscitiva muoverebbe da una raccolta di dati ed elementi di valutazione da operare attraverso la collaborazione tra le diverse istituzioni interessate e da una documentazione sulla esperienza di altri Paesi comparabili con il nostro, a partire dai costi connessi all'esercizio delle funzioni parlamentari in correlazione con una valutazione anche quantitativa dell'attività svolta dalle istituzioni parlamentari nei diversi paesi.

Nella raccolta dei dati e degli elementi conoscitivi bisognerebbe individuare le opportune forme di collaborazione tra gli organi costituzionali, quelli a rilevanza costituzionale, tra i livelli di governo regionale e degli enti locali, nonché le Autorità amministrative indipendenti e le pubbliche amministrazioni.

La ricognizione dovrebbe tener conto sia dello stato attuale del fenomeno sia della sua dinamica nel corso del tempo, valutando in particolare il grado di incidenza e di efficacia degli interventi normativi di contenimento dei costi della politica adottati negli ultimi anni.

Allo scopo di definire attraverso le opportune intese il metodo e le modalità per la raccolta della base informativa, il programma dell'indagine conoscitiva potrà prevedere lo svolgimento di una prima fase di impostazione con l'audizione di alcuni ministri (il ministro dell'economia e delle finanze, il ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, il ministro per le riforme istituzionali ed i rapporti con il Parlamento, ed il ministro per l'attuazione del programma di Governo), di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali, dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCEM, della Corte dei Conti, del CNEL e dell'ISTAT.

Una volta conclusa questa prima fase e sulla base delle risultanze delle procedure di ricognizione concordate, potranno svolgersi alcune grandi audizioni collettive - secondo la prassi più volte utilizzata dalla Commissione affari costituzionali - che potrebbero coinvolgere in diverse tornate un'ampia platea di rappresentanti degli organismi interessati, nonché giuristi, economisti, sociologi, addetti al sistema della comunicazione ed altri esperti della materia.

L'indagine conoscitiva dovrebbe concludersi entro il mese di ottobre 2007.