

Costi della politica: ripensare il funzionamento della democrazia in Italia

Nota di

Luciano Vandelli

4 luglio 2007

1. Qualche premessa

Sembra opportuno, prima di esporre alcune considerazioni di merito sulle questioni sollevate dal dibattito attuale, esplicitare le prospettive in cui esse si collocano, nella personale opinione di chi scrive.

Una prima premessa riguarda l'approccio all'argomento: che non può essere ridotto ai trattamenti privilegiati attribuiti a questa o quella categoria di classe politica, trascurando il – ben più complesso, economicamente rilevante, ma giornalmisticamente meno gratificante – tema dei costi che derivano, per un verso, dal mantenimento di assetti istituzionali pletorici e irrazionali, in un intrico di funzioni e competenze sovrapposte e concorrenziali e, per l'altro, dagli oneri burocratici che ne derivano a cittadini e imprese, in dispendio di tempo, energie, professionalità (oneri che ammontano, a quanto risulta, per le sole imprese, a 15 miliardi all'anno, incidendo sul fatturato per un 4.5%).

In questo contesto, il tema – ben distinto – dei costi per indennità e trattamenti alle persone, deve essere affrontato in termini organici, evitando ogni approccio estemporaneo, magari riducendolo ad una aneddótica, episodica e non sempre esatta serie di accuse sui privilegi di questa o quella categoria.

Analogamente, mi sembrano da respingere gli atteggiamenti snobistici di amministratori che (evidentemente provvisti di altre, più cospicue, fonti di sostentamento) respingono ogni trattamento economico per l'incarico ricoperto, o che lo riducono a dimensioni poco più che simboliche: atteggiamenti che riportano ad epoche storiche lontane, quando alle cariche pubbliche potevano accedere esclusivamente oligarchie dotate di ingenti patrimoni personali.

Le spese per la politica e, in particolare, le indennità sono, dunque, un imprescindibile strumento della democrazia; la questione non è, dunque, quella di

sopprimerle e neppure di renderle nettamente incongrue rispetto a quanto si pratica nelle prassi correnti in altri ruoli e funzioni¹, ma piuttosto quella di modularle adeguatamente in rapporto alle responsabilità e all'impegno richiesto.

Ancora su un piano generalissimo, è da sottolineare che comunque il tema dei costi della politica e delle istituzioni non può essere scollegato dalla questione della qualità delle stesse politica e istituzioni: e che, dunque, non può comportare, a mio avviso, arretramenti sul piano degli investimenti in tutto ciò che può essere utile in questa direzione, a partire da profili generalmente trascurati, a partire dalla formazione dei giovani amministratori.

2. Uno sguardo ad altri sistemi

D'altronde, si presenta utile – anche e particolarmente su questi temi – considerare la situazione presente in altri Paesi, a partire da quelli europei dalle caratteristiche più comparabili con quelle italiane, quali Germania, Spagna o Francia.

Ora, sistemi di questo tipo offrono dati assai variegati: che, ad esempio, evidenziano che se un deputato del Land Baden-Wurtemberg riceve al mese, oltre a circa 2.000 euro di rimborso spese, un'indennità lorda di 4.806 euro, questa indennità scende altrove, come in Hamburg, a 2.326, mentre sale in altri Laender sino ai 9.633 euro del Nordrhein-Westfalen. Trattamento, quest'ultimo, che supera ampiamente quello degli stessi deputati federali, che si attestano sui 7.005.

In Spagna, i compensi per i membri del Parlamento catalano variano dagli oltre 11.750 euro del presidente e dai 9.050 dei vice ai 3.370 dei deputati (cui si aggiungono rimborsi che oscillano – a seconda della distanza di residenza da Barcellona – tra i 1.620 e i 2.330 euro).

I sindaci ricevono, in Francia, dai circa 628 euro, per i comuni inferiori a 500 abitanti, ai 5.355 dei comuni superiori a 200.000; gli assessori non raggiungono i 2.678, ai consiglieri sono ne attribuiti soltanto 222. Peraltro, va considerato l'importante rete delle "intercomunalità"; nell'ambito delle quali, un amministratore che sia anche presidente di un'associazione intercomunale, può aggiungere a quella di base un'indennità che può superare i 4.000 euro. Nel sistema francese, d'altronde, il cumulo dei mandati si applica in termini estesi, consentendo a sindaci e consiglieri (particolarmente di grandi città) di rivestire incarichi ben più rilevanti, a partire da quelli parlamentari.

Il trattamento di base è comunque ben più favorevole in Austria; dove un sindaco di comune superiore a 20.000 abitanti riceve, in qualche Land (come in Carinzia) circa 6.640 euro.

¹ In questo senso, ed al di là di semplificazioni draconiane, emerse anche in qualche formulazione normativa, a mio avviso non solo sono da valutare i rapporti tra i compensi di chi svolge un ruolo di governo e di chi svolge un ruolo di direzione, sottoposto agli indirizzi ed alla vigilanza del primo, ma i compensi pubblici non devono essere neppure eccessivamente punitivi in rapporto ai compensi comunemente applicati in attività private di analogo impegno e responsabilità.

In effetti, le realtà europee si presentano assai eterogenee, non solo e non tanto in riferimento al trattamento economico, quanto al ruolo stesso che viene esercitato dagli amministratori: in rapporto alla politica, in rapporto ai livelli superiori, in rapporto al collegamento con le collettività amministrate. Sì che le dimensioni e le caratteristiche della classe politica si differenziano notevolmente.

I dati si presentano, su questi aspetti, carenti; ma sembrano diffusi, in Europa, sistemi che coinvolgono un numero elevato di persone (sino ai 500.000 amministratori locali francesi), ma con una percentuale relativamente ristretta di persone che si dedicano all'incarico a tempo pieno.

Complessivamente, non è affatto detto che modelli di questo tipo comportino risparmi: il funzionamento delle istituzioni costa, e generalmente si riconosce l'opportunità che chi riveste responsabilità rilevanti riceva un trattamento adeguato. Ma gli elementi che, in rapporto ad altre realtà, sembrano caratterizzare la situazione italiana (trattamento più elevato, professionismo politico più esteso, presenza più limitata di persone che svolgono contemporaneamente altre attività, carattere limitato del cumulo dei mandati, ecc.), meritano qualche riflessione.

3. Obbiettivi e criteri generali di un disegno organico di interventi

Con queste osservazioni di contesto, e al di là di improprie generalizzazioni e deformazioni, l'interesse e l'attenzione che sta ricevendo il tema dei costi della politica vanno assunti come una opportunità positiva di riflessione sul funzionamento della politica e di impostazione di un rapporto nuovo tra politica e cittadini: per affrontare con decisione i rischi di distanza e disaffezione, per contrastare ogni tentazione e tendenza a separatezze, introversioni, autoreferenzialità.

Da questo punto di vista, possono essere considerati obbiettivi di fondo:

- una maggiore sinergia e mobilità tra chi svolge nella politica la parte principale della propria attività e chi svolge una attività lavorativa "normale";
- individuazione e delimitazione degli incarichi che richiedono un impegno "a tempo pieno" e, dunque, riduzione del numero di coloro che vivono di politica;
- ridimensionamento dei casi di autodeterminazione, da parte di un organo, dell'ammontare dei compensi dei propri membri.

In questo senso, si può operare su tre piani:

- A. sul piano delle regole nazionali, anche di rango costituzionale. E' su questo piano che va sancito un disegno organico di riduzione della classe politica, di ridimensionamento dei costi e, in definitiva, di riforma dei modi di fare politica, anche delineando un quadro complessivo di criteri per la composizione degli organi e per la determinazione di compensi e indennità che vincolino tutti i livelli, dallo Stato ai comuni minori. In questo senso, può muoversi una legge costituzionale che preveda alcuni parametri unificanti, rinviandone la determinazione a fonti subordinate, oppure qualche specifica modifica al testo della stessa Costituzione;

- B. sul piano della concertazione tra istituzioni, particolarmente per quanto concerne le regioni. In questo senso, si può puntare, nella direzione indicata dal presidente della Conferenza delle regioni, Errani, ad un “patto” che individui alcune linee, da attuare e sviluppare nell’ambito di ciascuna autonomia regionale, tendendo ad anticipare (e magari a rendere superflui) gli interventi del legislatore statale. E’ importante e auspicabile che le regioni e le autonomie non si pongano come passivi destinatari di nuove regole di razionalizzazione del sistema, ma siano protagoniste di un profondo processo di rinnovamento;
- C. sul piano delle regole che riguardano gli enti locali, l’esame in Parlamento del progetto di “Carta delle autonomie” costituisce una occasione imperdibile. Il disegno di legge governativo già contiene alcuni elementi di rilevante interesse; a partire dal criterio di evitare le sovrapposizioni di competenze e apparati. A questi elementi, altri possono essere aggiunti (anche cogliendo proposte avanzate dallo stesso presidente dell’ANCI, Domenici, a proposito, ad esempio, della riduzione del numero dei consiglieri).

Quanto ai criteri generali di questo disegno, si può pensare anzitutto, a:

- fare riferimento a criteri e parametri mediamente adottati in Europa, anche limitandosi, ad esempio, a Paesi quali Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania; senza trascurare le differenze sostanziali e le peculiarità di ciascun sistema, ma cercando di cogliere la filosofia di fondo dell’approccio complessivamente adottato, e le implicazioni politiche e sociali delle varie scelte;
- evitare sperequazioni tra dimensioni degli organi e indennità degli amministratori, in enti che rappresentano una popolazione di analoghe dimensioni demografiche, seguendo dunque criteri omogenei, in base a parametri oggettivi;
- stabilire, per enti, agenzie, società pubbliche, parametri di rapporto tra le quote di bilancio destinate ai servizi e all’esercizio delle funzioni per la collettività, rispetto ai costi di mantenimento della struttura; prevedendo, in caso di un peso eccessivo di questi ultimi, limiti e preclusioni alle spese per auto blu, rappresentanza, assunzioni, ecc.;
- valutare – per gli stessi enti, agenzie, società – se siano da mantenere, in base ad una concreta e incisiva valutazione delle ragioni di interesse pubblico che ne giustificano la permanenza. Una valutazione da affidare ad organismi o ad esperti che diano garanzia di piena indipendenza e competenza, e da compiere entro termini precisi;
- accompagnare misure di questo tipo con la più ampia trasparenza, da intendere non come casuale ed estemporanea divulgazione di qualche cifra, ma come fisiologico elemento di buon funzionamento delle istituzioni democratiche (anche per quanto concerne ogni aspetto relativo a consulenze, compensi, ecc., facendo prevalere senza remore e ambiguità, in questi casi, la trasparenza sulla privacy).

4. Proposte di intervento

Sulla base degli obiettivi e dei criteri indicati, è possibile avanzare alcune proposte in termini più puntuali. In particolare:

- a) Parlamento
 - i. Ridimensionamento del numero dei parlamentari: si può condividere la proposta di un Parlamento composto (in via transitoria, vale a dire in attesa della trasformazione del Senato in Camera delle autonomie), da 400 deputati e 200 senatori (Strumento: legge costituzionale);
 - ii. Revisione di indennità, rimborsi spese, finanziamenti ai gruppi: per le indennità, può essere utile considerare – tenendo conto di tutte le differenze - la media applicata nei principali Paesi europei, come accennato, e può essere da esaminare qualche ipotesi di valorizzazione delle attività e delle funzioni svolte (anche di relatore) e di partecipazione effettiva a sedute; per i rimborsi, limitarsi alle sole spese effettivamente sostenute (Strumenti: legge; misure interne a Camera e Senato);
- b) Governo e ministeri:
 - i. Tetto al numero dei ministeri e dei ministri: Francia, Germania, Spagna non superano il numero di 16, e una riduzione di questo tipo sarebbe coerente con la riduzione sopra proposta per il Parlamento (Strumento: legge costituzionale);
 - ii. riordino dei ministeri: non si sono ancora tratte le conseguenze di ridimensionamento/trasformazione delle strutture ministeriali in seguito ai conferimenti di funzioni a regioni e autonomie locali- (Strumento: legge di delega);
 - iii. razionalizzazione e accorpamento delle amministrazioni periferiche dello Stato. In particolare, mantenere gli uffici periferici e gli enti di livello provinciale (prefetture, questure, camere di commercio, ecc., ecc.) soltanto nelle province di almeno 200.000 abitanti, aggregando le rimanenti. Irrobustite, queste amministrazioni potranno differenziare le proprie funzioni e davvero sussidiare, sostenere, sostituire gli enti locali in difficoltà (si pensi, ad esempio, alla gestione degli appalti, ad es., in comuni assoggettati a ripetuti scioglimenti per infiltrazioni mafiose) (Strumento: legge di delega, anche, in concreto, il d.d.l. sulla “Carta delle autonomie” e i relativi provvedimenti attuativi);
- c) Autorità e agenzie:
 - i. riordino di autorità indipendenti e agenzie: da razionalizzare e accorpare (Strumento: legge, a partire dal d.d.l. già presentato al Senato). Sopprimere l’Autorità anticorruzione, istituita nella

passata legislatura senza una funzione precisa, doppia competenze di altre istituzioni (Strumento: legge);

- ii. valutare il mantenimento del CNEL, che certamente non ha soddisfatto, nella prassi, alle esigenze che ne avevano ispirato la previsione costituzionale (Strumento: legge costituzionale);

d) Regioni e Autonomie locali:

- i. Stabilire criteri e parametri omogenei, secondo parametri oggettivi (a partire dal numero degli abitanti) per le dimensioni degli organi regionali (numero di consiglieri e assessori), sulla base dei criteri sopra accennati (raffronto con le situazioni europee, (Strumento: legge costituzionale);
- ii. Ridimensionare (ad es., del 25%) il numero di consiglieri e assessori comunali e provinciali (Strumento: legge ordinaria e, in concreto, il d.d.l. sulla “Carta delle autonomie”);
- iii. Differenziare nettamente le funzioni di ogni livello, evitando i difetti dell’attuale sistema, in cui “tutti fanno tutto” (Strumento: legge ordinaria e, in concreto, il d.d.l. sulla “Carta delle autonomie”);
- iv. Adeguare le strutture alle funzioni come sopra individuate, accorpando ed eliminando gli apparati “doppione” (così, si decida, ad es., a che livello si gestiscono i servizi sociali; ma una volta effettuata la scelta, agli altri livelli non dovrà più esserci un apparato permanente per funzioni di questo tipo) (Strumento: legge ordinaria e, in concreto, il d.d.l. sulla “Carta delle autonomie”);
- v. Conferire a comuni e province funzioni oggi disperse tra altri soggetti, valutando quindi se le funzioni residue ne giustificano la permanenza (Strumento: legge ordinaria e, in concreto, il d.d.l. sulla “Carta delle autonomie”);

e) Strumenti complessivi per la gestione di enti, agenzie e soggetti pubblici:

- i. Individuazione di parametri e indicatori generali (e relativi strumenti di monitoraggio), anche in riferimento a tetti massimi di spesa per automantenimento della struttura in rapporto alle quote di bilancio utilizzate per servizi e funzioni, con obbligo di motivazione e attivazione di verifiche in caso di sfondamento (Strumento: legge ordinaria);
- ii. Valorizzazione degli strumenti di trasparenza, pubblicità e accesso, anche con indicazione di tutti i dati che devono essere accessibili via Internet (a partire, ad esempio, dalle consulenze e dalla documentazione dei relativi risultati) (Strumento: legge ordinaria);

- iii. Coordinamento delle disposizioni che variamente riguardano gli argomenti ora accennati in un testo unico (una sorta di “Codice della buona amministrazione” degli enti);
- f) Finanziamenti a Partiti e mezzi di comunicazione:
 - i. Rivedere i criteri di finanziamento ai Partiti, favorendo le aggregazioni e non, all’opposto, la frantumazione (Strumento: legge);
 - ii. Rivedere i criteri di finanziamento alla stampa (anzitutto) di Partito, anche in questo caso favorendo le aggregazioni e non, all’opposto, la frantumazione (Strumento: legge);