

Convegno Annuale SISP 2007 – Catania, 20/22 settembre

Sez. XII TEORIA EMPIRICA DELLA DEMOCRAZIA
PANEL IV “Rappresentanza e Accountability nelle Democrazie Contemporanee”

Responsabili: MARCO ALMAGISTI e DONATELLA CAMPUS

I costi della politica fra legittimazione e accountability

di Luciano Fasano (luciano.fasano@unimi.it)
e Nicola Pasini (nicola.pasini@unimi.it)

Dipartimento Studi Sociali Politici
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Abstract

Il tema dei costi della politica, di recente oggetto di un ritorno di attenzione a seguito della pubblicazione di alcuni volumi e inchieste giornalistiche, è fra le questioni che meglio interpretano e rappresentano l'esistenza di uno stretto legame fra responsabilità politica, consenso democratico e funzionamento efficace delle istituzioni. Si tratta infatti di un tema su cui, da un lato, tende ad esercitarsi un controllo da parte dei cittadini, ovvero una pressione da parte dell'opinione pubblica, che peraltro all'avvicinarsi delle consultazioni elettorali può trasformarsi in un importante determinante del consenso. Dall'altro, si tratta di un argomento che riguarda da vicino le condizioni fondamentali di funzionamento delle istituzioni democratiche, sul quale una democrazia avanzata è comunque tenuta ad interrogarsi. Molteplici sono, inoltre, le implicazioni che interessano questo tema, sia da un punto di vista positivo, e cioè di come istituzioni e pratiche democratiche funzionano in quanto tali, sia da un punto di vista normativo, e cioè di come istituzioni e pratiche democratiche dovrebbero funzionare in una società aperta e plurale. Lo stesso principio normativo dell'*accountability*, che sta a definire la responsabilità in capo al personale politico - parlamentare e di governo - rispetto alla rendicontazione del proprio agire, e di conseguenza rispetto al concetto di *responsiveness*, e cioè capacità di risposta alle richieste e aspettative dei governanti, in condizioni di trasparenza e chiarezza delle opzioni di scelta.

Le profonde trasformazioni che hanno attraversato la società italiana, al pari di qualsiasi altra realtà evoluta del mondo occidentale, sono state nel corso degli anni causa di significativi mutamenti nei rapporti fra politica e società civile, nelle forme di organizzazione tipiche della politica, a cominciare dai modelli organizzativi di partito, nelle modalità di comunicazione che contraddistinguono il rapporto fra partiti, eletti ed elettori ecc. Con ciò, il finanziamento di partiti e movimenti politici, insieme alle attività che svolgono nei confronti della politica una funzione di indotto (a cominciare dagli apparati serventi della PA, per venire al complesso insieme di attività del parastato, prima fra tutte le attività aziendali erogatrici di servizi di pubblica utilità), costituiscono un punto di snodo decisivo per l'individuazione di un equilibrio efficace fra rappresentanza e *accountability*. Perché se è vero che dall'introduzione delle indennità di mandato nei primi parlamenti democratici, i costi della politica sono una condizione necessaria per un accesso all'arena democratica indipendente dalle disponibilità economiche dei soggetti, è altrettanto vero che l'adeguamento dei finanziamenti alla politica secondo un giusto livello è parte fondamentale delle condizioni di legittimazione di elite e istituzioni politiche.

Nel paper si prenderanno in considerazione le modalità che regolano il finanziamento di partiti e movimenti politici in sei democrazie occidentali (Spagna, Stati Uniti, Francia, Regno Unito, Germania, Italia), concentrando l'attenzione soprattutto su sette dimensioni analitiche fondamentali: 1) il grado di centralizzazione del sistema di finanziamento pubblico; 2) il tipo di soggetto erogatore dei contributi; 3) il modello di contribuzione; 4) l'esistenza di eventuali limiti o tetti di spesa; 5) l'esistenza di meccanismi di controllo e/o sanzionamento; 6) l'eventuale finalizzazione delle erogazioni; 7) l'ammontare complessivo del finanziamento pubblico. Tenendo sullo sfondo questa analisi comparativa, si cercherà di focalizzare alcune delle voci di spesa relative al funzionamento del sistema politico. Quest'ultimo verrà inoltre analizzato alla

luce delle sue più conclamate patologie e fragilità, inquadrandone le cause all'interno di una più generale analisi dell'incompiuta transizione italiana.

Si cercherà infine, sia pur molto schematicamente, di affrontare il tema in chiave prescrittiva, individuando alcune possibili soluzioni per la definizione di un sistema di finanziamento e monitoraggio rispondente alle aspettative di trasparenza dei cittadini. A tale proposito, verrà avanzata un'ipotesi schematica di codice etico per classe politica (e per gli apparati serventi della P.A.), finalizzata a inquadrare il tema dei costi della politica nel più generale ambito della tensione normativa esistente fra condizioni di legittimità e capacità di *accountability*.

I costi della politica fra legittimazione e *accountability*

di *Luciano Fasano e Nicola Pasini* (Università degli Studi di Milano)

Indice

Introduzione

1. Il finanziamento della politica: un'analisi comparata
2. Il costo della politica in Italia: le indagini dei media
 - 2.1. *L'indotto della politica: costi e performance degli apparati serventi e delle aziende pubbliche e partecipate*
 - 2.2. *I costi della politica: oltre la denuncia*
3. Quali considerazioni?
4. Proposta di Codice Etico per politici e funzionari pubblici: l'approccio degli stakeholder

Riferimenti bibliografici

Appendice 1: Il finanziamento ai partiti politici. Il caso italiano. La normativa vigente

Appendice 2: Dichiarazioni (ex art.4 L.659/81) relative a contributi effettuati da privati a favore dei partiti politici negli anni 2006 e 2007

Appendice 3: Indennità e stipendi dei rappresentanti politici eletti ai vari livelli istituzionali

Introduzione

Da alcuni mesi sono in corso inchieste giornalistiche che denunciano una vera e propria 'casta' politica che avrebbe prodotto costi di "funzionamento" oltremodo elevati. Sembrerebbe che il trend dell'aumento dei costi sia in forte espansione, sino a giungere, praticamente incontrastato, l'attuale stato emergenziale e di forte degenerazione da parte soprattutto dei politici eletti. Solo per fare qualche esempio, prendendo in considerazione i dati relativi all'ambito parlamentare, le spese delle due Camere - per altro simmetriche nelle funzioni - tra il 2001 e il 2006 evidenziano un incremento percentuale reale per quasi tutte le voci di spesa. Parimenti, un'ulteriore fonte di costi ingiustificati a carico della collettività, è quella che riguarda i rimborsi elettorali, descritti come una forma indiretta di finanziamento pubblico ai partiti, che raggiungerebbe il referendum abrogativo del 18 aprile 1993. Le cause sono di molteplice natura, alcune riconducibili alle patologie ormai croniche del sistema politico, altre, invece, riconducibili a una burocrazia pubblica estremamente complessa e costosa, nonostante la scarsa efficacia nell'implementazione delle *policies* a carico degli apparati amministrativi serventi. I costi sono in forte aumento sia per le istituzioni centrali sia per quelle su scala regionale e locale, alcune delle quali sono addirittura messe in discussione (si pensi alla polemica sull'utilità delle province e sull'identità delle comunità montane). A tal proposito, il fenomeno del decentramento politico-amministrativo non ha di fatto garantito una maggior oculatezza nell'allocazione e distribuzione delle risorse assegnate, tanto meno sulla capacità di regolazione, controllo e verifica da parte degli attori locali.

Il presente lavoro si propone di fare una ricognizione relativa ai costi della politica nell'attuale fase di transizione del sistema politico italiana, fase tuttora incompiuta. Il saggio si compone di una parte relativa ai

costi della politica in senso lato, partendo dal finanziamento dei partiti politici, dal costo delle assemblee parlamentari attraverso un'analisi comparata, dall'analisi di alcuni settori strategici nell'erogazione di servizi e beni pubblici per i cittadini (aziende pubbliche e partecipate), fino ad alcune voci di spesa della politica emerse da alcune inchieste giornalistiche e ricerche tuttora in corso; inoltre, si prenderà in considerazione, attraverso l'approccio degli *stakeholder*, sia pur in modo schematico, il tema dei codici etici. Il modello di riferimento è quello anglosassone, soprattutto nell'ambito degli apparati amministrativi serventi (si veda l'esperienza dell'*American Society for Public Administration – ASPA*), che ha il pregio di evidenziare la portata non solo di carattere simbolico degli effetti reputazionali. In effetti, si tratta dei meccanismi di pressione culturale e normativa che possono indurre una politica a forte rischio di delegittimazione a ricercare nuove vie per la piena giustificazione sociale del proprio ruolo.

A. *Finanziamento ai partiti e costo alle assemblee parlamentari: un'analisi comparata*

La nostra analisi, che si è limitata a considerare (oltre all'Italia) Stati Uniti, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito, si è rivolta soprattutto all'indagine di sette dimensioni analitiche fondamentali:

- 1) il grado di centralizzazione del sistema di finanziamento pubblico;
- 2) il tipo di soggetto erogatore dei contributi;
- 3) il modello di contribuzione;
- 4) l'esistenza di eventuali limiti o tetti di spesa;
- 5) l'esistenza di meccanismi di controllo e/o sanzionamento;
- 6) l'eventuale finalizzazione delle erogazioni;
- 7) l'ammontare complessivo del finanziamento pubblico.

Rispetto a queste sette dimensioni, sebbene sia difficile esprimere una valutazione complessiva in termini di relativa efficacia, è comunque possibile desumere significative indicazioni. Così, il *grado di centralizzazione* del sistema di finanziamento (connesso alla forma di Stato e alla struttura della P.A. del paese considerato), qualora elevato, può influire positivamente, rendendo il sistema stesso complessivamente più trasparente, oltre che più facilmente monitorabile. Ciò che, del resto, è importante soprattutto in relazione all'efficacia di eventuali *meccanismi di sanzionamento*, al cui stretta osservanza non può che discendere dal fatto che si il sistema sia *accountable* ai suoi diversi livelli. Se inoltre il soggetto che gestisce l'erogazione dei contributi pubblici è un'istituzione politica centrale (un ramo del Parlamento, piuttosto che lo stesso Governo), prevale una tendenza all'autoreferenzialità, rispetto alla quale l'attore istituzionale che eroga le contribuzioni è integralmente o parzialmente sovrapposto a quello che le percepisce. Un modello alternativo, che peraltro sembra anche più affidabile, è quello in cui la responsabilità nella corresponsione dei finanziamenti viene affidata ad un soggetto dotato di opportune caratteristiche di terzietà, come un Comitato o una Commissione nazionale non parlamentare, oppure ancora un *Authority*. In questo caso, il sistema di finanziamento può risultare più efficace sul fronte del monitoraggio delle spese, facendo dipendere l'erogazione dei contributi dal rispetto di regole ben precise. Un terzo modello è infine quello che, tenendo distinte le attività di erogazione e di controllo, riserva esclusivamente queste ultime ad un soggetto terzo o ad

un organismo dotato di poteri giurisdizionali. In questo caso, la possibilità di incorrere in sanzioni per inadempienze o violazioni di legge viene sottratta alla naturale propensione collusiva dei partiti a fronte della mancata osservanza delle normative. Per quel che invece concerne il *modello di contribuzione*, l'osservanza di un principio di trasparenza, soprattutto se ad essa è subordinata l'erogazione di rimborsi e benefici statali, è condizione necessaria ma non sufficiente. È infatti altresì importante introdurre dei meccanismi che incentivino i partiti alla rendicontazione esaustiva e trasparente. Il *matching payments*, di cui esistono versioni sia nel sistema tedesco che in quello americano, è una modalità esemplare sia nel favorire una gestione trasparente dei finanziamenti privati, sia nell'indurre alla ricerca di fonti di sopravvivenza autonome e indipendenti dalle contribuzioni pubbliche. L'introduzione di tetti e massimali di spesa, posti a regolazione delle entrate come delle uscite, può inoltre rappresentare uno strumento efficace per l'esercizio di un controllo sulla provenienza e la destinazione dei fondi. Da ultimo, l'*erogazione dei contributi statali* avviene solitamente sulla base del consenso ottenuto alle elezioni dai singoli partiti, e cioè in proporzione ai voti conseguiti e/o ai seggi di cui si dispone nelle Assemblee legislative. Unica eccezione è quella del sistema inglese, dove la corresponsione dei contributi statali è limitata alle sole forze di opposizione. Ma se il principio inglese gode di una qualche plausibilità, ciò accade proprio in virtù del fatto che esso risponde ad una concezione del finanziamento pubblico come condizione per l'abbattimento delle barriere in un'arena politico-partitica di tipo concorrenziale. Questa semplice regola ha, infatti, il pregio di prefigurare un sistema di finanziamento in cui alla razionalizzazione delle risorse erogate (meno contributi a chi viene escluso dal governo) corrisponda un intervento selettivo all'indirizzo delle forze che marginalmente più necessitano di sostegno economico. Del resto, se fra le condizioni operative fondamentali di un sistema di finanziamento pubblico dei partiti vi è l'assicurare il pluralismo del dibattito politico e del processo elettorale, in altre parole la competitività del sistema politico, allora il finanziamento selettivo delle opposizioni rappresenta una misura pienamente coerente con questo obiettivo.

Il finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici non esaurisce le fonti di costo inerenti il funzionamento dei sistemi politici complessivamente intesi. Il primo passo successivo, infatti, consiste nel considerare il costo derivante dalle assemblee legislative nazionali, comprensivo di indennità per gli eletti, contributi ai gruppi parlamentari, costi di segreteria e altri oneri. A tale proposito, un semplice raffronto fra i paesi fin qui considerati mette in luce come in Italia i costi della politica sono relativamente più alti che altrove (Marini, *Il Sole 24 Ore*, 2007). In particolare, per quel che concerne il costo derivante dalle assemblee legislative nazionali, comprensivo di indennità per gli eletti, contributi ai gruppi parlamentari, costi di segreteria e altri oneri, l'Italia è il paese che spende di più. Delle risorse complessivamente impiegate per il funzionamento delle camere basse, il nostro paese ne assorbe il 41%. La Spagna, che negli ultimi quindici anni ha subito profonde trasformazioni fino a diventare una delle realtà più dinamiche d'Europa, ne assorbe appena il 4%. Francia e Germania insieme ne assommano soltanto quattro punti percentuali in meno dell'Italia. Per quel che concerne le risorse impiegate per la classe parlamentare, in rapporto all'ampiezza della popolazione dei paesi considerati, il costo medio di un deputato per cittadino è nel caso dell'Italia pari a 16,3 euro, contro 8,1 della Francia, 6,3 della Germania, 2,1 della Spagna. E ciò a fronte di una situazione,

sotto il profilo del rendimento politico-istituzionale, che vede l'Italia storicamente contraddistinta da minore efficacia e efficienza rispetto agli altri paesi, sia in sede di produzione parlamentare, sia rispetto alla stabilità degli esecutivi.

B. I costi della politica in Italia: un fenomeno multidimensionale

Guardando i dati relativi al contributo che i cittadini italiani hanno versato nelle casse dei partiti, vediamo che dal 1976 al 2006, equivalente in valuta 2006, la somma si aggira intorno ai 3 miliardi e mezzo di euro. Quello che sta emergendo dalle inchieste giornalistiche degli ultimi mesi è che la politica in Italia avrebbe raggiunto costi di 'funzionamento' eccessivamente elevati, con ripercussioni gravi sull'intero sistema paese. Le indagini fa riferimento a dimensioni e livelli istituzionali diversi (spese relative a Parlamento, Presidenza del Consiglio, Ministeri, Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane ecc.) la cui degenerazione in termini di costi è in gran parte riconducibile ai politici eletti. Non tutto però è responsabilità della sola politica. Importante è la relazione tra quest'ultima e la configurazione istituzionale di una macchina amministrativa che risulta essere poco efficiente e efficace nei risultati. In effetti il personale impiegato ad ogni livello istituzionale rappresenta un costo non necessariamente connesso all'operato del ceto politico (si pensi al personale in organico impiegato in settori importanti come la sanità, l'istruzione, la polizia e le forze armate). Sul fronte delle risorse umane occupate nel settore amministrativo pubblico, possiamo in ogni caso sostenere una marcata prevalenza di personale presso gli apparati centrali rispetto a quelli territoriali e degli enti locali. Tuttavia, i costi e la performance di ciò che abbiamo chiamato 'indotto della politica' non riguarda solamente gli apparati amministrativi serventi, ma anche le imprese che erogano beni pubblici, i cui azionisti di maggioranza sono in gran parte gli enti locali. Tali soggetti erogatori di servizi pubblici locali, la cui gestione si presenta attraverso forme giuridiche diverse tra di loro, hanno subito nel tempo processi di aggregazione, incorporazione, acquisizione, fusione, con lo scopo di crescere sul territorio sia dal punto di vista della dimensione sia in termini economici e produttivi, facendo emergere differenze sostanziali in termini di performance tra Nord e Sud del Paese.

C. Codice etico per ridurre i costi della politica: quale approccio?

L'analisi sui costi della politica fin qui condotta mette chiaramente in evidenza come il loro contenimento non possa che dipendere da una scelta responsabile dello stesso ceto politico. Nell'ultimo paragrafo illustreremo sinteticamente una proposta di schema generale per un Codice Etico della rappresentanza politica e degli apparati amministrativi serventi. La discussione verrà condotta nella prospettiva dell'analisi degli stakeholder, che è quella che meglio si presta ad evidenziare l'esistenza di un sistema misto di cooperazione e conflitto fra i diversi attori protagonisti del processo democratico. Tale sistema verrà definito attraverso l'indicazione dei diversi soggetti che a vario titolo interagiscono con il personale politico rappresentativo, da un lato, e con il ceto burocratico amministrativo, dall'altro. A titolo esemplificativo, rammentiamo che i principali rapporti concernono: i cittadini elettori, iscritti e dirigenti del partito di appartenenza, gruppi di pressione, partiti politici della coalizione di appartenenza

(maggioranza/opposizione), istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante. Dal sistema di interazione descritto attraverso gli attori menzionati discenderà l'individuazione di un insieme di principi di ordine generale e, più nello specifico, di principi relativi ai comportamenti del personale politico e amministrativo, dal quale sarà possibile desumere, in prima approssimazione, le principali aree grigie che potrebbero dare luogo a comportamenti opportunistici e, di conseguenza, concorrere all'ingiustificata levitazione dei costi della politica.

1. Il finanziamento della politica: un'analisi comparata

Il primo costo della politica, in tutti i sistemi democratici avanzati e consolidati, è costituito dal finanziamento da parte del settore pubblico e di soggetti privati. La disciplina del finanziamento è assai variegata, caratterizzandosi in ragione di diversi modelli. Ad una prima approssimativa analisi comparata fra i principali paesi occidentali, la poca letteratura esistente mostra l'esistenza di tre tipi di comportamento fondamentale nei confronti del più generale problema di come finanziare partiti, movimenti politici e candidati¹. In primo luogo, vi è il comportamento di quanti, nell'ambito di relazioni private così come di rapporti istituzionali e pubblici, osservano quanto stabilito in termini strettamente normativi e giuridici, per consentire il trasferimento di risorse economiche secondo le forme del finanziamento pubblico e delle contribuzioni liberali e volontarie. In secondo luogo, vi è il comportamento di quanti individuano gli interstizi "extra lege" e le inadempienze legislative che mettono in condizioni di aggirare o forzare la legge senza violarla. E infine, vi è il comportamento totalmente illegale di coloro che foraggiano la politica attraverso comportamenti illeciti e penalmente perseguibili. In particolare, per quel che concerne questo ultimo tipo di comportamento, occorre distinguere fra due ulteriori varianti. Quella che prevede che esponenti politici, ovvero soggetti dotati di personalità giuridica ad essi in qualche modo legati, violano parti sostanziali della legislazione (tetti di spesa, modalità di raccolta dei fondi, regole di rendicontazione contabile) pur rimanendo nell'ambito delle contribuzioni volontarie, senza con ciò commettere concussione o altra forma di abuso di ruolo o di pubblico ufficio. E quella che viceversa prevede il ricorso ad atti di corruzione, configurando veri e propri scambi illeciti che implicano abusi di vario genere.

Ciò premesso, scopo della nostra indagine è occuparsi pressoché esclusivamente delle forme di finanziamento della politica che includono i comportamenti del primo tipo, ossia quelli che avvengono nel rispetto delle normative vigenti, e laddove possibile, sempre che se ne riesca ad avere una fondata consapevolezza, gettare luce su possibili comportamenti del secondo tipo, che avvengono in quella particolare "zona grigia" fra l'inevitabile incompletezza della disciplina giuridica e l'imprevedibilità di taluni eventi, che possono essere all'origine di comportamenti opportunistici volti ad aggirare o forzare la norma.

¹ Tra i principali, e non sempre recenti, riferimenti della letteratura esistente sul finanziamento dei partiti politici occorre menzionare gli studi collettanei su *La financiación de los partidos políticos* (1994), per quel che riguarda la Spagna, e *Parteiendemokratie in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung* (1997), per quel che concerne la Germania. Altri testi di inquadramento generale dotati di una certa rilevanza sono Cain e Taylor (2002), Doublet (1997), Ewing (1987). Fra le poche ricerche italiane vi è quella recente di Paolo Borioni (2005).

In generale, tutti i modelli di finanziamento della politica in uso nei sistemi democratici del mondo occidentale perseguono due macro obiettivi fondamentali.

a) Garantire ai diversi partiti, movimenti politici e candidati in campo nella competizione democratica un certo ammontare di risorse, stimato nei termini di una soglia minima o di un tetto massimo, sufficiente ad assicurare il pluralismo del dibattito politico e del processo elettorale, in altre parole la competitività del sistema politico. Ovviamente questo obiettivo ha delle implicazioni sia dal punto di vista collettivo che individuale. Da un punto di vista collettivo, esso è tale da favorire l'assenza di barriere all'ingresso nell'arena politica, così da permettere che diversi gruppi e movimenti sociali possano influenzare il sistema politico e di governo nelle sue decisioni. In una prospettiva individuale, esso è tale da intervenire in chiave correttiva su alcune disuguaglianze esistenti nella società che pongono gli individui appartenenti a ceti e classi sociali meno abbienti in condizioni di sostanziale svantaggio nell'aspirare all'esercizio di un qualche ruolo politico, a cominciare dal diritto di elettorato passivo, cioè della possibilità di candidarsi a cariche pubbliche elettive².

b) Individuare criteri e condizioni che permettano di discriminare fra le diverse forme di finanziamento della politica. Sia rispetto alle fonti pubbliche e a quelle private della contribuzione. Sia riguardo all'ammontare complessivo di tali finanziamenti, che nella loro consistenza vengono giustificati in rapporto a specifiche condizioni giuridiche di erogazione, differenti a seconda della loro forma, oltre che a prestabiliti tetti di spesa.

Nella nostra analisi considereremo esclusivamente cinque paesi a regime democratico: Stati Uniti, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito. E ad essi aggiungeremo l'Italia. Rivolgendo la nostra attenzione prevalentemente a sette dimensioni analitiche (quelle che con una certa approssimazione potremmo definire variabili) fondamentali:

- 1) il grado di centralizzazione del sistema di finanziamento pubblico;
- 2) il tipo di soggetto erogatore dei contributi;
- 3) il modello di contribuzione;
- 4) l'esistenza di eventuali limiti o tetti di spesa;
- 5) l'esistenza di meccanismi di controllo e/o di sanzionamento;
- 6) la finalizzazione delle erogazioni;
- 7) l'ammontare complessivo del finanziamento pubblico.

In **Francia** il sistema di finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici si contraddistingue in virtù di una gestione esclusivamente centralizzata delle erogazioni. I contributi statali vengono attribuiti dal Governo ai partiti, da un lato, in ragione dei risultati elettorali alle elezioni legislative, con riferimento ai voti ottenuti al primo turno, a condizione che la lista finanziata sia presente in almeno cinquanta circoscrizioni e,

² Questo obiettivo è particolarmente avvertito nei sistemi, come il Regno Unito, nei quali il finanziamento pubblico viene indirizzato esclusivamente alle forze di opposizione, al fine per l'appunto di consentire loro un sostanziale recupero delle condizioni di svantaggio che ne contraddistinguono il confronto democratico con le forze di governo.

dall'altro, della rappresentanza parlamentare complessiva, in proporzione ai seggi ottenuti dalle liste che si impongono nei ballottaggi finali. Ulteriori finanziamenti vengono assicurati, sempre ai partiti, in proporzione alle contribuzioni raccolte su base individuale e volontaristica³.

Altri fondi vengono infine erogati ai singoli candidati nei collegi uninominali delle elezioni legislative⁴. Il limite massimo di spesa viene fissato nella Legge Finanziaria dell'anno corrente. A fronte di questi contributi, i partiti sono tenuti a tenere una contabilità particolareggiata e a rendere pubblici i propri bilanci annuali, che devono essere depositati presso la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, che provvede alla loro pubblicazione sintetica sul *Journal Officiel*. Sono inoltre previsti meccanismi di controllo e sanzionamento, così che se un partito non rispetta le regole di pubblicità il finanziamento gli viene negato.

Dal 1995, il contributo statale annuale è invariato e pari a 80.264.408 euro. Tuttavia dal 2000 una legge finalizzata a favorire le pari opportunità di genere nell'accesso alle cariche elettive ha fatto sì che tale cifra non sia mai stata elargita interamente. Nel 2006, per esempio, l'ammontare effettivo di tale finanziamento è stato di 73,48 milioni di euro, poiché diversi partiti sono stati colpiti da sanzioni pecuniarie (non ricevendo parte o tutto il finanziamento loro spettante) in seguito alla violazione delle condizioni di pari opportunità nella formazione delle liste elettorali. Vi è però da osservare che se tali sanzioni sono così frequenti, ciò è anzitutto dovuto agli scarsi incentivi che essi inducono rispetto all'osservanza della legge. In altre parole, è assai probabile che per i partiti francesi sia relativamente più vantaggioso pagare le sanzioni previste dalla violazione sulle pari opportunità piuttosto che rispettare le prescrizioni sulla rappresentanza di genere nelle liste elettorali.

In **Germania** il finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici prevede erogazioni a livello federale, di *Land* e locale⁵. In particolare, il sistema tedesco si articola su tre cardini fondamentali: un sistema di incentivazioni fiscali, un sistema di contribuzioni proporzionali ai piccoli finanziamenti e un sistema di erogazioni fisse. Con ciò, malgrado la corresponsione dei fondi sia gestita centralmente dal *Bundestag* (cioè la Camera bassa), la richiesta di finanziamenti pubblici può essere inoltrata anche da organizzazioni e movimenti politici che sono presenti in un solo *Land*⁶. E questo sistema ha in sostanza favorito una forte generosità delle casse pubbliche nei confronti non solo dei partiti, ma anche di fondazioni, organizzazioni di area, movimenti giovanili, gruppi di donne e studenti, sebbene pressoché esclusivamente nel campo delle

³ A tale proposito, la legge prevede che partiti, organizzazioni e movimenti politici in grado di raccogliere un milione di franchi da almeno diecimila diversi donatori, fra i quali devono esservi almeno 500 eletti in trenta assemblee locali, venga concesso un finanziamento pubblico di due milioni di franchi.

⁴ In base ad una legge del 1998 i candidati usufruiscono di contributi a copertura dei costi sostenuti durante la campagna elettorale, nella misura del 50% del limite di spesa prefissato per il candidato stesso a livello di collegio. Tale percentuale si riduce al 33% per i candidati alle elezioni presidenziali. I limiti di spesa per il candidato delle elezioni legislative ammonta a 250.000 franchi per collegio, più 1 franco per abitante. Nel caso delle elezioni presidenziali il tetto di spesa è fissato a 90 milioni di franchi per il primo turno e 120 milioni di franchi per i candidati che vanno al ballottaggio. Tetti di spesa esistono anche per le elezioni europee e per quelle amministrative.

⁵ Si tenga presente che la Germania è stata la prima grande democrazia occidentale a varare una disciplina per il finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici, già nel 1959.

⁶ Nella fattispecie, sono qualificati a ricevere contribuzioni statali tutti quei partiti e movimenti politici che raccolgono almeno 0,5% dei voti alle elezioni federali, oppure l'1% dei consensi in almeno una elezione regionale di *Land*.

principali formazioni politiche nazionali⁷. Il finanziamento pubblico viene erogato proporzionalmente ai voti conseguiti alle ultime consultazioni elettorali (politiche, europee o dei *Länder*)⁸, oltre che in rapporto ai contributi volontaristici e liberali da parte di privati⁹. Il limite assoluto di spesa è fissato in base ad una legge dello Stato ed è pari a 133 milioni di euro l'anno. Vi è poi un tetto ulteriore, determinato in ragione dell'ammontare complessivo dei finanziamenti ottenuti dai privati, in virtù del quale per ogni partito la contribuzione di fonte pubblica non può mai superare l'importo annuale dell'autofinanziamento¹⁰. A fronte di questi contributi, i partiti sono tenuti a presentare al Presidente del Bundestag i propri bilanci annuali, che vengono successivamente verificati dalla Corte federale dei Conti. Per il 2005 il finanziamento pubblico ai partiti è stato di 132.507.468,57 euro.

Nel **Regno Unito** vige un modello di finanziamento pubblico gestito a livello centrale, che si limita all'erogazione di contributi ai soli partiti e movimenti politici di opposizione rappresentati in Parlamento¹¹. Le contribuzioni sono gestite direttamente sia dalla Camera dei Comuni, sia la Camera alta (*House of Lords*). In particolare, il finanziamento si articola in tre differenti fonti: il finanziamento ai partiti rappresentati in Parlamento (in proporzione ai seggi e ai voti conseguiti¹²); il contributo a copertura delle spese di viaggio; i contributi per il leader dell'opposizione¹³. L'ammontare complessivo di questa contribuzione è, peraltro, l'esito di calcoli aggiornati ogni anno, in base a parametri stabiliti dalle due Camere ed è finalizzato esclusivamente ad assicurare lo svolgimento delle attività parlamentari¹⁴ e la copertura delle spese di viaggio.

⁷ Con ciò, la quasi totalità dei fondi di finanziamento pubblico sono percepiti da SPD, CSU, CDU, Liberali, Verdi e PDS.

⁸ In base alla legge, ogni partito riceve un marco per ogni voto ricevuto all'ultima elezione effettuata, sia essa regionale, federale o europea. Ed i primi quattro milioni di voti conseguiti vengono premiati con una maggiorazione di 0,30 marchi per ogni voto espresso. Questa è la base per l'erogazione del 40% dei finanziamenti pubblici, mentre il restante 60% dei fondi statali viene corrisposto in proporzione dei contributi raccolti su base volontaristica, nella misura di due a uno.

⁹ In particolare, la parte di finanziamento pubblico erogata in proporzione ai voti delle ultime consultazioni elettorali riconosce 0,85 euro per ogni voto valido conseguito, fino ad un massimo di quattro milioni di voti, e successivamente a tale limite, 0,70 euro per ogni ulteriore preferenza. Per quel che invece concerne la parte di finanziamento pubblico erogata in conseguenza delle contribuzioni private, vengono riconosciuti 0,38 euro per ogni euro che il partito riceve come donazione quota associativa da una persona fisica.

¹⁰ Tali contribuzioni possono essere quote di iscrizione, donazioni provenienti da persone fisiche o giuridiche, comunque raccolte in base a criteri di trasparenza.

¹¹ In base al *Political Parties, Elections and Referendums Act* del 2000, affinché un partito di opposizione abbia diritto al finanziamento è necessario che questo disponga di almeno due rappresentanti alla Camera dei Comuni, ovvero di un solo rappresentante qualora la lista in questione abbia ottenuto almeno 150.000 voti.

¹² A titolo di esempio, ricordiamo che nel 1998 le opposizioni hanno ricevuto 3.481 sterline per seggio e 7,67 sterline ogni 200 voti, per un totale di 1,7 milioni di sterline. Il governo Blair ha successivamente incrementato tale cifra, portandola a 4,4 milioni di sterline, a cui vanno poi aggiunte le 900.000 sterline complessivamente a disposizione del leader del principale partito dell'opposizione per lo svolgimento delle sue funzioni.

¹³ A ciò si deve aggiungere che un cardine fondamentale del sistema britannico prevede di garantire ai partiti, siano al governo o all'opposizione, servizi e franchigie di tipo postale e informativo, così come luoghi pubblici per lo svolgimento di riunioni, la partecipazione a trasmissioni televisive durante le campagne elettorali. In particolare, per quel che concerne le trasmissioni radiotelevisive, i tre principali partiti - laburista, conservatore e liberaldemocratico - usufruiscono a titolo gratuito in proporzioni rispettivamente pari a 5:5:4, mentre l'acquisto di spazi radiofonici e televisivi è proibito.

¹⁴ I partiti che richiedono di poter fruire dei contributi pubblici sono tenuti ad attestare, presso il *Clerk of the House of Commons*, che tali fondi saranno utilizzati esclusivamente nell'ambito dell'attività parlamentare. Una condizione con tutta probabilità almeno in parte disattesa, dato che in più occasioni il parlamento inglese si è ritrovato a discutere dell'effettiva praticabilità di questa misura.

A fronte di questi finanziamenti, i candidati sono sottoposti a rigidi massimali di spesa¹⁵ e i partiti sono obbligati a pubblicare annualmente i propri bilanci e a garantire una rendicontazione specifica¹⁶. Nel 2006 la Camera dei Comuni ha stanziato complessivamente 5.603.779 sterline, mentre la Camera dei Lords 692.691 sterline. Con ciò il finanziamento pubblico a partiti e movimenti politici è stato complessivamente pari a 6.296.470 sterline.

In **Spagna** il finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici integra erogazioni gestite a livello centrale con contribuzioni provenienti dalle Comunità autonome locali. E l'esistenza di modalità di finanziamento pubblico così frammentate e differenziate ostacola il consolidamento in maniera trasparente e di un quadro complessivo delle erogazioni. Le corresponsioni centrali si distinguono in contributi ordinari annuali, rimborsi elettorali ed erogazioni ai gruppi parlamentari. Tali finanziamenti sono gestiti sia dal Governo, sia dal Parlamento. Per quel che, in particolare, concerne i contributi ordinari annuali, questi sono ripartiti nella misura di 1/3 in base alla rappresentanza parlamentare (cioè in maniera proporzionale al numero di seggi ottenuti nelle *Cortes*) e nella misura di 2/3 in base ai voti riportati alle ultime elezioni generali¹⁷. L'entità complessiva dei contributi è fissata nella Legge Finanziaria dell'anno corrente. A fronte di queste erogazioni, i partiti sono tenuti alla rendicontazione di entrate e uscite attraverso bilanci trasparenti, che sono sottoposti alla verifica della Corte dei Conti. La stessa Corte è competente anche per quel che concerne la verifica delle spese sostenute in campagna elettorale, potendo escludere dall'accesso al rimborso statale i partiti e movimenti politici che si siano resi responsabili di violazioni della normativa vigente. Nel 2006 i contributi ordinari annuali sono stati pari a 60.752.000 euro. In aggiunta ad essi, i gruppi parlamentari hanno ricevuto rispettivamente 8.968.238 euro quelli presenti nel Congresso dei Deputati e 5.823.157 euro quelli presenti in Senato, per un totale di 14.791.395 euro.

Negli **Stati Uniti** il finanziamento pubblico è limitato alle sole elezioni presidenziali. Il sistema di contribuzione è gestito a livello centrale, dal Governo, attraverso il Ministero del Tesoro, e dalla *Federal Election Commission* (FEC), che è titolare di un fondo in cui convergono le erogazioni volontarie dei contribuenti specificatamente destinate, in sede di dichiarazione dei redditi, al finanziamento della campagna elettorale per l'elezione del Presidente. Il finanziamento che ne deriva è ovviamente commisurato all'entità di tali contribuzioni e segue, nella sua erogazione, le tre fasi fondamentali in cui è distinta la campagna elettorale per le elezioni presidenziali. Nella prima fase, cioè quella che prelude allo svolgimento delle primarie, ottengono finanziamenti tutti i candidati che dimostrino di aver raccolto un certo ammontare di

¹⁵ Secondo la normativa vigente, che risale al 1997, in ogni collegio un candidato non può spendere più di 4.965 sterline, maggiorate di 4,2 pence per ogni elettore del collegio stesso. Vi è tuttavia da osservare che soltanto negli ultimi anni i candidati laburisti e conservatori hanno reso pubbliche le contribuzioni di cui erano beneficiari che fossero superiori alle 5.000 sterline.

¹⁶ A partire dal 2000, i limiti di spesa sono stati applicati anche ai partiti. Un primo massimale di spesa è fissato nella misura di 19,77 milioni di sterline a partito.

¹⁷ In base alla legge, ogni seggio parlamentare implica la corresponsione alla lista che lo ha ottenuto di 2.564.000 pesetas, mentre vengono riconosciute 38 pesetas ogni voto ricevuto al Congresso dei Deputati e 96 pesetas per ogni voto conseguito al Senato. Fondi che vengono corrisposti esclusivamente ai partiti e movimenti politici che hanno ottenuto almeno un seggio.

contributi individuali privati di piccola consistenza¹⁸. Nella seconda fase, i finanziamenti vengono erogati ai partiti o movimenti politici che organizzano *Convention* a sostegno di propri candidati alla Casa Bianca¹⁹. Nella terza fase, vengono rimborsate interamente le spese elettorali sostenute dai candidati che concorrono all'elezione del Presidente. Il finanziamento complessivamente erogato è determinato dalla disponibilità del Fondo gestito dalla FEC. Per poter usufruire di questi contributi i candidati devono rinunciare a raccogliere erogazioni private di grande consistenza e devono rispettare i limiti massimi di spesa previsti dalla legge, sui quali vigila la FEC²⁰. Proprio queste condizioni fanno sì che il ricorso al finanziamento pubblico sia poco utilizzato, poiché i candidati con maggiori aspirazioni al successo preferiscono poter fruire di contributi privati senza sottoporsi ad alcun vincolo legislativo, piuttosto che attenersi alle regole previste per l'accesso alle erogazioni statali ma dover contenere le proprie spese entro certi limiti. E questo incentivo vale soprattutto per i candidati dei due maggiori partiti, democratico e repubblicano, i quali possono fare affidamento sulle erogazioni di grandi *lobbies* e gruppi economici, rispetto alle quali l'unico vincolo legislativo è quello della trasparenza²¹. Alle ultime elezioni presidenziali del 2004, il finanziamento pubblico erogato ai candidati è stato pari a 206 milioni di dollari, a fronte dei 238 milioni di dollari delle elezioni del 2000. Ad ulteriore dimostrazione di come negli USA sia la contribuzione privata volontaria a costituire la gran parte dei finanziamenti a partiti politici e candidati.

E veniamo infine all'**Italia**, il cui sistema di finanziamento pubblico di partiti e movimenti politici è incentrato prevalentemente sulle contribuzioni a titolo di rimborso delle spese sostenute nel corso delle campagne elettorali²². Vi sono poi forme minori di contribuzione statale, come quella relativa al finanziamento degli organi ufficiali di informazione (giornali e radio) dei partiti e le agevolazioni fiscali per

¹⁸ È questa la forma di finanziamento pubblico che va sotto il nome di *Primary Matching Payments*, in base alla quale ottengono erogazioni quei candidati che durante la fase che precede la *nomination* dimostrano di saper raccogliere almeno 5.000 dollari per stato, in almeno 20 diversi stati dell'Unione, attraverso il concorso di piccoli contributi individuali, non superiori a 250 dollari. Per i partiti il tetto massimo di contribuzione si innalza da cinquemila a ventimila dollari. Inoltre, tutti i contributi privati di ammontare inferiore a 250 dollari sono *matchable*, e cioè autorizzano a ricevere erogazioni statali per lo stesso importo. Va tuttavia osservato come negli USA molto diffusa sia la tecnica del *bundling*, consistente nell'intestare a parenti o prestanome tutti i contributi di consistenza eccedente i mille dollari. Per il resto, la parte del leone la fanno i *Political Action Committees* (PAC), cioè i comitati elettorali di sostegno dei singoli candidati, che sono esclusi dalla limitazione dei mille dollari, e che in nome di singole cause di mobilitazione (*single issue*), gruppi etnici, minoranze linguistiche e quant'altro, raccolgono milioni di dollari. A titolo puramente esemplificativo, si pensi che nel solo biennio 1997/98 i PAC hanno raccolto poco più di 502 milioni di dollari, che per il 78% sono andati a finanziare i candidati uscenti dei diversi collegi delle elezioni legislative, per lo più repubblicani.

¹⁹ È questa la forma di finanziamento che va sotto il nome di *Party Convention Grants*, in base alla quale ottengono contributi pubblici non solo i candidati dei principali partiti – democratico e repubblicano – che organizzano una *Convention* in vista delle elezioni presidenziali, ma anche quei movimenti politici che alle precedenti elezioni presidenziali avessero presentato un candidato capace di ottenere almeno il 5% dei suffragi.

²⁰ Inizialmente tale limite massimo di spesa era fissato nella misura di 10 milioni di dollari, sebbene ad ogni elezione presidenziale esso venga sostanzialmente adeguato sulla base del tasso di inflazione programmato.

²¹ Rispetto alle fonti di finanziamento privato, la legge prescrive che ogni PAC debba comunicare periodicamente la provenienza delle erogazioni di cui è destinatario e che la FEC possa sanzionare eventuali comportamenti lesivi del principio di trasparenza.

²² In Italia il finanziamento pubblico di partiti e movimenti politici è disciplinato dalla Legge n. 195/74 e dalle sue successive modificazioni (*cf.*, a tale proposito, l'Appendice). Fino al 1993, oltre alle erogazioni legate al rimborso delle spese elettorali, erano previsti contributi annuali per il funzionamento ordinario dei partiti. In quell'anno, infatti, un referendum abrogativo disponeva la soppressione dei finanziamenti a carattere ordinario, lasciando in vita esclusivamente le erogazioni a titolo di rimborso delle spese elettorali.

le erogazioni volontarie dei privati, nonché l'esenzione dalle imposte per i trasferimenti ai partiti e per la registrazione degli statuti²³.

In particolare, sono suscettibili di rimborso le spese sostenute a seguito di campagne per le elezioni della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali, ciascuna delle quali fa riferimento ad un fondo a se stante. L'ammontare di ciascuno di questi quattro fondi è pari, per ogni anno di legislatura dell'organo elettivo di riferimento, ad un euro per il numero dei cittadini iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei Deputati, che peraltro corrisponde al corpo elettorale in assoluto più numeroso. La ripartizione dei fondi avviene in maniera proporzionale ai voti conseguiti nelle elezioni prese a riferimento, su base nazionale (ad esclusione delle elezioni del Senato), ed è estesa a tutte le forze politiche che abbiano superato una certa soglia di consenso, che varia a seconda delle consultazioni elettorali considerate, o che in alternativa abbiano visto propri candidati eletti²⁴. I finanziamenti vengono erogati annualmente, sotto la gestione dei Presidenti dei due rami del Parlamento, con quello della Camera dei Deputati che è competente anche per quel che concerne le elezioni europee e regionali. A fronte di questi contributi, partiti e candidati hanno l'obbligo di dichiarare le proprie spese elettorali e di osservare determinati limiti di spesa, stabiliti in base agli iscritti alle liste elettorali per le consultazioni prese a riferimento²⁵. Altri obblighi concernono i candidati eletti nelle Assemblee legislative, che devono presentare ai Presidenti delle rispettive Camere un consuntivo inerente le spese sostenute per la campagna elettorale e le relative fonti di finanziamento. Così come i partiti e i movimenti politici devono presentare annualmente al Presidente della Camera dei Deputati un rendiconto di esercizio. Nel 2006 i rimborsi elettorali sono ammontati complessivamente a 200.819.044 euro.

Come si vede, i sistemi di finanziamento pubblico a partiti e movimenti politici sono informati a diversi criteri, rispetto ai quali risulta assai difficile esprimere una valutazione complessiva in termini di relativa efficacia. Ciò malgrado, è possibile svolgere alcune considerazioni di massima circa elementi che, presenti in alcuni sistemi di finanziamento ed assenti in altri, contribuiscono a fare la differenza da sistema a sistema.

Anzitutto consideriamo il grado di centralizzazione del sistema di finanziamento, che risulta inevitabilmente correlato alla forma di stato e alla struttura della Pubblica amministrazione del paese considerato. Il fatto che il sistema di erogazione dei contributi sia articolato su più livelli, associando al

²³ Per un'analisi dettagliata della disciplina italiana del finanziamento pubblico di partiti e movimenti politici *cf.* l'Appendice.

²⁴ In tal senso, per quel che concerne la Camera dei Deputati si prende a riferimento il riparto dei voti su base nazionale, ammettendo alla distribuzione dei contributi i partiti che abbiano conseguito almeno l'1% dei voti validamente espressi. Nel caso del Senato della Repubblica il riparto dei voti avviene su base regionale ed ogni regione concorre ai fondi in misura direttamente proporzionale alla propria popolazione residente. La soglia di ammissione all'erogazione dei finanziamenti è inoltre fissata al 5% dei voti validamente espressi, ovvero in ragione dell'elezione di almeno un candidato della propria lista in una regione, oppure – per i candidati indipendenti – al conseguimento del 15% dei voti laddove sono stati eletti. Per quel che concerne il Parlamento europeo, le erogazioni vanno all'indirizzo di tutte le liste che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto e sono determinate in misura proporzionale ai voti conseguiti. Per quel che riguarda le elezioni regionali, il cui fondo è ripartito fra le diverse regioni in maniera direttamente proporzionale alla popolazione residente, i finanziamenti vanno alle liste che abbiano ottenuto almeno un seggio in un consiglio regionale e sono commisurati al numero di voti ottenuti.

²⁵ Nel caso delle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica le spese elettorali di partiti e movimenti politici non possono superare l'importo di 1 euro moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni relative ai due rami del Parlamento. Limiti analoghi sono previsti nel caso delle elezioni regionali, mentre per le elezioni europee, provinciali e comunali la legge non stabilisce alcun tetto di spesa.

livello nazionale anche quello regionale e quello locale, come avviene in Germania e in Spagna, rende il sistema stesso complessivamente più opaco e meno suscettibile di monitoraggio. Non è un caso, infatti, che proprio in Germania e in Spagna non sia affatto facile avere un quadro complessivo esauriente delle diverse fonti di finanziamento e dei loro specifici destinatari. Viceversa, un sistema centralizzato, sul tipo di quello adottato in Francia e nel Regno Unito, è senza dubbio più trasparente e relativamente più controllabile. E ciò è importante soprattutto in relazione alla eventuale presenza di meccanismi di sanzionamento correlati al rispetto di limiti e massimali di spesa, la cui stretta osservanza dipende prima di tutto dal fatto che il sistema di finanziamento sia chiaramente rendicontabile (*accountable*) ai suoi diversi livelli.

Per quel che concerne il tipo di soggetto che gestisce l'erogazione dei contributi pubblici, questo è nella maggior parte dei casi un'istituzione politica centrale, un ramo del Parlamento piuttosto che lo stesso Governo. Ciò stabilisce un meccanismo sostanzialmente autoreferenziale, rispetto al quale il soggetto istituzionale che eroga le contribuzioni è integralmente o parzialmente sovrapposto a quello che le percepisce. Un modello alternativo, in grado di assicurare una maggiore indipendenza della gestione delle contribuzioni dagli stessi soggetti destinati a fruirne, potrebbe essere quello in cui la responsabilità nella corresponsione dei finanziamenti venisse affidata ad un soggetto dotato di opportune caratteristiche di terzietà, come un Comitato o una Commissione nazionale non parlamentare, oppure ancora un *Authority*. Modalità di questo tipo sono parzialmente adottate negli Stati Uniti, dove la *Federal Election Commission* (FEC) è titolare del fondo in cui convergono le erogazioni volontarie dei contribuenti specificatamente destinate al finanziamento della campagna elettorale per le elezioni presidenziali. Ma anche in Francia, dove la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* ha il compito di verificare i bilanci dei partiti, provvedere alla loro pubblicità e sanzionare eventuali violazioni e inadempienze di legge. In tal senso, il ricorso ad un soggetto terzo può rappresentare una condizione particolarmente favorevole all'utilizzo di controlli e sanzioni verso i partiti e movimenti politici i cui comportamenti siano incoerenti con la disciplina giuridica. E può perciò costituire un elemento utile per la realizzazione di un sistema di finanziamento pubblico efficace non soltanto nell'erogazione dei contributi ma anche nel monitoraggio delle spese. Un modello ancora diverso potrebbe essere quello di mantenere distinte le attività di erogazione e quelle di controllo, riservando queste ultime ad un soggetto terzo, oppure ad un organismo dotato di poteri giurisdizionali. Come del resto accade in Spagna, dove i poteri di verifica e certificazione dei bilanci dei partiti, oltre che di sanzionamento fino all'esclusione dall'accesso ai rimborsi, sono attribuiti alla Corte dei Conti. È peraltro evidente come la distinzione fra soggetto gestore e organismo sanzionatore possa favorire la costruzione di un sistema di finanziamento in cui la probabilità di incorrere in sanzioni nel caso di inadempienze o violazioni di legge non venga vanificata da una propensione di partiti e movimenti politici a colludere reciprocamente nella mancata osservanza della normativa.

Rispetto al modello di contribuzione, l'osservanza di un principio di trasparenza nella rendicontazione dei contributi ottenuti, soprattutto laddove a tale condizione è subordinata l'erogazione di rimborsi e benefici statali, è sicuramente un elemento importante. Detto questo, però, resta da definire l'insieme dei meccanismi che meglio possono concorrere alla costruzione di un sistema di finanziamento equilibrato ed efficace. Primo

fra questi meccanismi sembra essere quello del *matching payments*, in virtù del quale partiti e candidati hanno un incentivo a rendicontare in maniera trasparente l'insieme delle contribuzioni private ottenute perché così facendo acquisiscono il diritto ad un finanziamento pubblico di consistenza quanto meno pari o proporzionale. Il *matching payments*, del quale esistono versioni sia nel sistema tedesco che in quello americano, è quindi una modalità di finanziamento in grado sia di favorire una gestione trasparente dei finanziamenti privati, sia di incentivare partiti e movimenti politici alla ricerca di fonti di sopravvivenza autonome e indipendenti dalle contribuzioni pubbliche. Altri meccanismi di finanziamento assai diffusi sono il rimborso delle spese elettorali e le incentivazioni di carattere fiscale, il cui utilizzo è prevalentemente finalizzato ad abbattere le barriere all'ingresso dell'arena politico-partitica. Così come un'importante condizione volta ad integrare le modalità di finanziamento secondo una logica di contenimento della spesa sono l'esistenza di limiti e massimali che, posti sia sul lato delle uscite che su quello delle entrate, possono anche rappresentare un efficace strumento per l'esercizio di un controllo sulla provenienza (rilevante soprattutto per quel che concerne le erogazioni private) e la destinazione dei fondi²⁶.

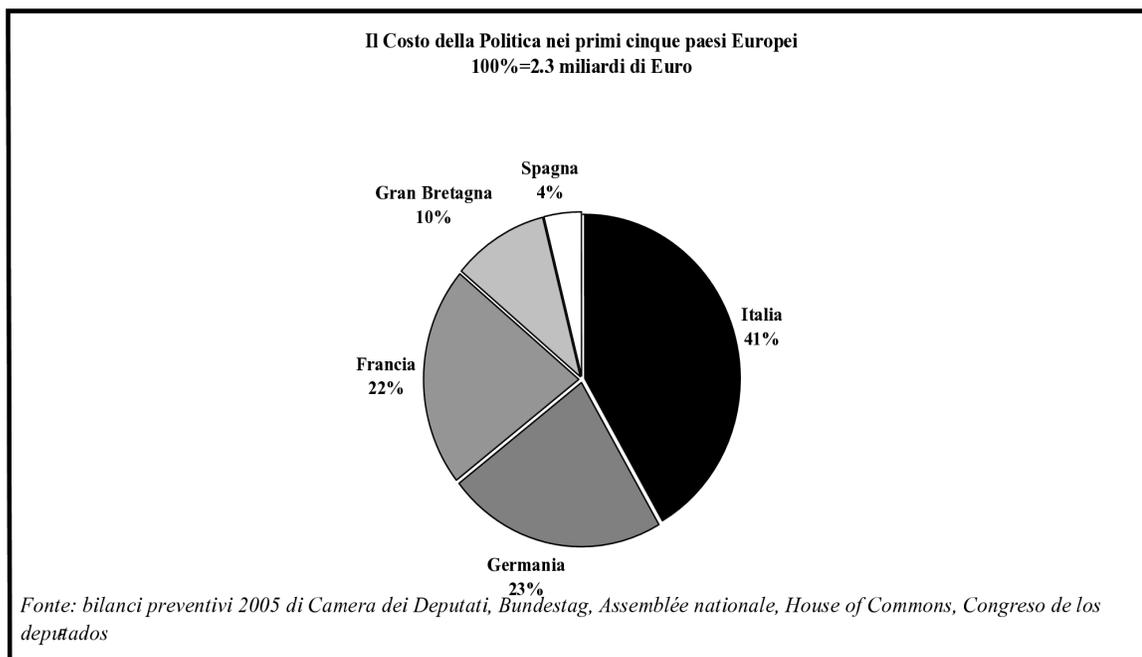
Infine, la stragrande maggioranza dei sistemi di finanziamento eroga i contributi pubblici sulla base del consenso ottenuto alle elezioni dai singoli partiti e movimenti politici, operando tale erogazione in misura direttamente proporzionale ai voti conseguiti e/o ai seggi di cui si dispone nelle Assemblee legislative. Diverse sono invece le modalità seguite dal sistema inglese, dove la corresponsione di contributi statali è limitata alle sole forze di opposizione, in considerazione delle condizioni di svantaggio che ne contraddistinguono l'iniziativa politica a fronte di chi dispone delle risorse di governo. E se il principio sotteso al sistema di finanziamento inglese ha una qualche plausibilità, allora occorrerebbe interrogarsi sulla possibilità di commisurare le erogazioni statali non solo, o non prevalentemente, al consenso elettorale conseguito (e/o alla rappresentanza parlamentare che da tale consenso deriva), ma anche alla collocazione del destinatario delle contribuzioni sul fronte delle forze di opposizione o di governo. Favorendo così la prefigurazione di un sistema di finanziamento in cui alla razionalizzazione delle risorse erogate, conseguente alla riduzione degli esborsi a seguito dell'esclusione (totale o parziale) delle forze di governo, si associ una dinamica politica fortemente competitiva, incentivata dal finanziamento selettivo all'indirizzo (totale o parziale) delle forze di opposizione. Non è detto che il sistema inglese possa funzionare allo stesso modo ovunque, tuttavia valutare l'opportunità di finanziare in misura minore i partiti politici al governo rispetto a quelli che si trovano all'opposizione resta un'ipotesi degna di considerazione. Se non altro per la logica ad essa sottesa, che è chiaramente finalizzata alla realizzazione di condizioni di pari opportunità fra gli attori dell'arena politica nella competizione per il governo, che è al tempo stesso un aspetto fondamentale per assicurare pluralismo e competitività al sistema democratico.

Il finanziamento pubblico dei partiti e movimenti politici non esaurisce le fonti di costo inerenti il funzionamento dei sistemi politici complessivamente intesi. Il primo passo successivo, infatti, consiste nel

²⁶ Si pensi, a titolo puramente esemplificativo, al caso della Spagna, dove la disciplina inerente i finanziamenti privati soggiace a vincoli circa la provenienza delle contribuzioni, prevedendo l'esclusione di aziende pubbliche e di società titolari di pubblici appalti.

considerare il costo derivante dalle assemblee legislative nazionali, comprensivo di indennità per gli eletti, contributi ai gruppi parlamentari, costi di segreteria e altri oneri.

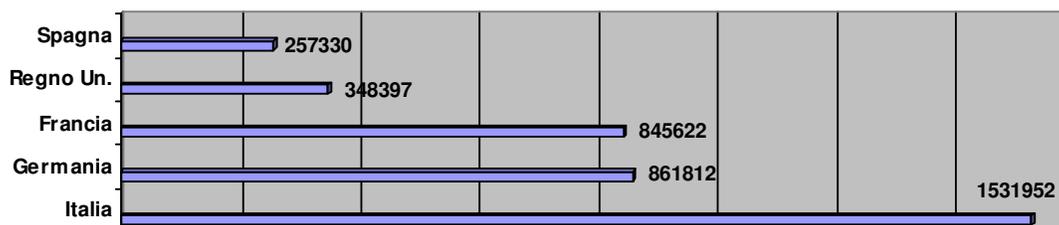
A tale proposito, un primo raffronto comparato fra i principali paesi europei (Italia, Francia, Spagna, Germania, Gran Bretagna), permette di vedere che stante le risorse complessivamente assegnate per il funzionamento delle rispettive Camere Basse, l'Italia è il paese che spende di più.



Come è possibile desumere dal grafico sopra riportato, il funzionamento delle Camere basse di Italia, Germania, Francia, Spagna, Regno Unito costa complessivamente circa 2.3 miliardi di Euro all'anno. Di questo costo, il nostro paese assorbe ben il 41%. La Spagna, un paese che negli ultimi quindici anni ha subito profonde trasformazioni fino a diventare una delle realtà più dinamiche d'Europa, assorbe appena il 4% di tali risorse. Così come Francia e Germania, messe insieme, ne assorbono circa il 45%, cioè a dire soltanto quattro punti percentuali in meno del nostro paese.

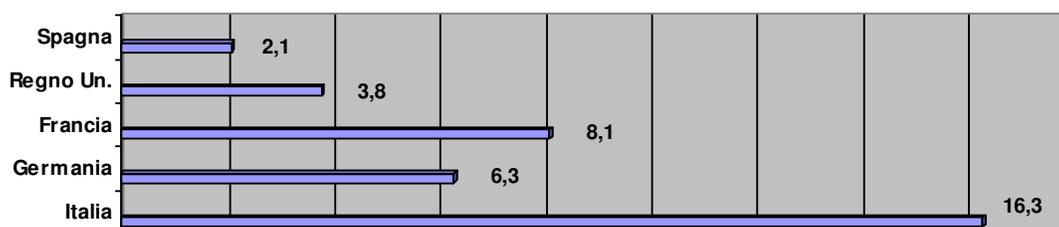
Un altro interessante indicatore è quello relativo al costo medio sostenuto per parlamentare, che nel 2005 era per l'Italia di 1.531.952 euro, poco meno del doppio di quello complessivamente sostenuto da Francia e Germania (1.707.434), e ben quasi sei volte superiore a quello sostenuto dalla Spagna. Volendo poi effettuare una comparazione in rapporto all'ampiezza della popolazione dei paesi considerati, le proporzioni del fenomeno non cambiano. Sempre in riferimento al 2005, il costo medio di ciascuna Camera bassa per cittadino era, nel caso dell'Italia, pari a 16,3 euro, contro 2,1 euro della Spagna, 8,1 euro della Francia e 6,3 euro della Germania. E ciò malgrado, sotto il profilo del rendimento politico-istituzionale, la situazione italiana sia storicamente contraddistinta da minore efficacia ed efficienza, sia in sede di produzione legislativa, sia rispetto alla stabilità degli esecutivi.

Costo per parlamentare (Euro), dati 2005



Fonte: Bilanci preventivi 2005 di Camera dei Deputati, Bundetag, Assemblée Nationale, House of Commons, Congreso de los Diputados; nostra rielaborazione dati Vision

Costo per cittadino della Camera bassa (Euro), dati 2005



Fonte: Bilanci preventivi 2005 di Camera dei Deputati, Bundetag, Assemblée Nationale, House of Commons, Congreso de los Diputados; nostra rielaborazione dati Vision

Completiamo questo sintetico raffronto internazionale comparando le indennità di base dei parlamentari europei, tema molto discusso in sede di Unione Europea soprattutto in ragione delle motivazioni contrarie alla determinazione delle retribuzioni da parte dei paesi membri. Anche in questo caso, l'Italia è il paese in cui la retribuzione è più alta: 149.215 euro l'anno, a fronte di 84.108 euro per la Germania, 82.380 per il Regno Unito, 63.093 per la Francia, 39.463 per la Spagna. Con un'incidenza del nostro paese pari a quasi $\frac{1}{4}$ degli esborsi complessivi, se si considera anche il numero dei parlamentari europei eletti in ciascun paese dell'Unione. Laddove gli altri paesi al centro della nostra comparazione incidono rispettivamente: per il 16,7% la Germania, con un numero di parlamentari superiore al nostro; per il 13% circa il Regno Unito e per il 10% circa la Francia, con un numero di parlamentari uguale al nostro; per il 4,3% la Spagna, con un numero di parlamentari all'incirca equivalente ai due terzi del nostro.

Paese	Indennità base (Euro)	Numero parlamentari	Costo complessivo
ITALIA	149.215	78	11.638.770,00
AUSTRIA	105.527	18	1.899.486,00
GERMANIA	84.108	99	8.326.692,00
IRLANDA	83.706	13	1.088.178,00
REGNO UN.	82.380	78	6.425.640,00
GRECIA	73.850	24	1.772.400,00
BELGIO	72.017	23	1.656.391,00
DANIMARCA	69.768	14	976.752,00

PAESI BASSI	66.782	27	1.803.114,00
LUSSEMBURGO	63.791	6	382.746,00
FRANCIA	63.093	78	4.921.254,00
FINLANDIA	62.640	14	876.960,00
SVEZIA	61.704	19	1.172.376,00
SLOVENIA	49.860	7	349.020,00
CIPRO	48.960	6	293.760,00
PORTOGALLO	48.285	24	1.158.840,00
SPAGNA	39.463	54	2.131.002,00
POLONIA	28.056	54	1.515.024,00
ESTONIA	23.064	6	138.384,00
MALTA	17.082	5	85.410,00
REPUBBLICA CECA	16.900	24	405.600,00
LITUANIA	14.196	13	184.548,00
LETTONIA	12.900	9	116.100,00
REPUBBLICA SLOVAC.	10.656	14	149.184,00
UNGHERIA	10.080	24	241.920,00

Fonti: Salvi e Villone (2005) e nostre elaborazioni su dati EuroParl (2007)

Nota: alle retribuzioni indicate occorre aggiungere i benefits e le indennità di spese generali, di viaggio, di soggiorno e quelle per gli assistenti parlamentari (vedi Appendice 3).

2. Il costo della politica in Italia: le indagini dei media

Negli ultimi mesi, il mondo dei media sta facendo un'indagine apparentemente sistematica circa i costi della politica in generale, prendendo in considerazione sia il ceto politico in senso stretto a tutti i livelli istituzionali, sia gli apparati amministrativi serventi, su scala centrale e decentrata. E' soprattutto il libro "La casta" (Rizzo e Stella, 2007) che presenta una serie di esempi e di "casi emblematici", a sostegno della tesi secondo cui la classe politica italiana nel corso del tempo sarebbe divenuta sempre più *autoreferenziale*. Impegnata a consolidare e ad aumentare le proprie prerogative nonché, spesso, privilegi, piuttosto che a governare il in modo efficace il paese (Micossi, Il Sole 24 Ore, 2007).

Fra le conseguenze del circolo vizioso che, secondo la definizione di Rizzo e Stella (2007), avrebbe reso la classe politica italiana una vera e propria "casta", vi è l'incremento esponenziale dei cosiddetti "costi della politica". In un simile contesto, la politica in Italia avrebbe infatti raggiunto costi di "funzionamento" eccessivamente elevati, con ripercussioni gravi sull'intero sistema paese.

Il fenomeno dell'aumento dei costi della politica avrebbe avuto inizio a partire dalla fine degli anni '70 per poi affermarsi pienamente negli anni '80, quando "una classe politica grintosissima, spregiudicata e nuovissima, assai diversa (non in meglio) da quella dei padri costituenti, comincia a sentirsi in diritto di prendersi lussi un tempo impensabili" (Rizzo, Stella 2007 p. 35). Dopo il collasso del sistema politico italiano verso la fine degli anni '80 e primi anni '90 e dopo Tangentopoli, l'aumento dei costi non avrebbe subito battute d'arresto; il trend dell'aumento si sarebbe anzi consolidato, sino a giungere, praticamente incontrastato, sino all'attuale stato emergenziale e di forte degenerazione da parte soprattutto dei politici eletti.

L'analisi delle inchieste giornalistiche di questi mesi riguarda un campo di indagine complesso, che fa riferimento a dimensioni e livelli istituzionali diversi, in cui non sempre è facile stabilire i confini dell'interazione fra le variabili coinvolte. Vi sono casi in cui costi eccessivi dipendono effettivamente da una variabile di *politics*. Un esempio è dato dalla norma che consente in tredici regioni italiane la costituzione di gruppi singoli (o mono-gruppi) nei consigli; norma che riflette la tendenza alla aberrante frammentazione del sistema partitico, con conseguenze economiche rilevanti. Il consigliere che diventa “capogruppo di se stesso” ottiene infatti nuovi poteri nelle commissioni e in consiglio e molti privilegi: solo per fare qualche esempio, nella regione Lazio, “800 euro di indennità aggiuntiva (che si sommano ai 16 mila euro lordi di stipendio mensile), uno staff riservato (che può arrivare anche a 7 persone), uffici attrezzati con telefoni e pc, un'auto a disposizione e un budget annuale di 70 mila euro per spese varie che porta il costo totale del minigruppo a 600 mila euro l'anno” (Baroni, La Stampa 2007). A tale proposito, Rizzo e Stella sintetizzano efficacemente (e sarcasticamente): “ma che fanno? Risposta: presiedono se stessi. Si auto-convocano, si auto-consultano, si auto-contestano, si auto-compiaccono... Una vita solitaria. Ma col piacere di sentirsi dire dall'uscire: *Presidente...*”.

In altri casi, i costi aumentano, invece, a causa dell'intreccio con variabili di contesto preesistenti o dell'impatto con una macchina amministrativa estremamente complessa. Rizzo e Stella parlano di “elefantiasi” degli apparati regionali e provinciali, in un contesto in cui il decentramento non avrebbe affatto diminuito il peso della macchina amministrativa. Un esempio (ma non è certo l'unico) è quello della regione Lombardia: nel 1986, tre lustri dopo il varo delle regioni, l'assemblea regionale aveva 200 dipendenti, mentre adesso ne ha 320, più un altro centinaio “fluttuanti”, che dipendono dai gruppi. Secondo Tabacci, di cui gli autori riportano uno stralcio di un'intervista dal Corriere, “il passaggio dai presidenti ai *governatori* eletti direttamente ha comportato un mutamento genetico delle strutture. Che si sono via via appesantite sul versante di attività di gestione diretta dedicando meno attenzione alla regolazione e ai controlli” (Rizzo, Stella, 2007). I dati sul personale delle Regioni (2005) non sembrano smentire la tesi degli autori:

Regioni	Dipendenti	Dirigenti	Numero di abitanti per ogni dipendente
Val d'Aosta	3063	129	40,11
Piemonte	3098	232	1397,73
Lombardia	3729	297	2518,93
Trentino Alto Adige*	15949	799	61,11
Veneto	2811	225	1671,98
Friuli-Venezia Giulia	3391	135	355,27
Liguria	1134	93	1404,15
Emilia Romagna	2667	221	1556,56
Toscana	2575	178	1397,38
Marche	1577	87	963,08
Lazio	3624	453	1454,18
Umbria	1487	112	577,63
Abruzzo	1699	119	764,72
Molise	901	93	357,32
Campania	6685	432	865,96
Basilicata	1222	89	488,17
Puglia	3341	110	1217,64
Calabria	4044	164	496,85
Sicilia**	14395	2150	348,25
Sardegna	4144	178	398,18
TOTALE	81536	6296	717,01

* Comprende il personale delle Province autonome di Trento e Bolzano.

** Secondo l'Arar (l'Agenzia che stipula i contratti) i dipendenti diretti compresi i precari sono saliti alla fine del 2006 a 18239.

Fonte: Elaborazione su dati della Ragioneria generale dello Stato.

Fonte: Rizzo, Stella (2007)

Anche i costi delle Province sono fonte di forte polemica a fronte della loro presunta inutilità e nello stesso tempo del loro aumento numerico. Secondo fonti de Il Sole 24 Ore, si fa presente come il solo atto di nascita di una nuova Provincia (con la parallela creazione della prefettura, della questura, dell'archivio di Stato...) costi 50 milioni di euro e come il numero delle Province sia salito dalle 92 del 1960 alle 110 del 2005 (Rizzo, Stella, 2007).

A questo proposito, Michele Ainis (La Stampa, 2007) riporta i "numeri dello sviluppo" delle Province:

59	Le province nel 1861
15	Quelle nuove negli ultimi 15 anni
34	Quelle proposte in Parlamento nel 2006
50 milioni di euro	Costo medio per istituire una nuova provincia
16 miliardi di euro	Costo annuo complessivo
62 mila	Dipendenti in totale
66,00%	Crescita dei bilanci dal 2000 al 2004

Fonte: La Stampa, 29/04/2007

Un altro livello di analisi molto importante ai fini della gestione della spesa pubblica settoriale, anch'essa presa di mira dalle indagini giornalistiche, riguarda la dimensione istituzionale centrale. I dati relativi alle spese delle due Camere, per altro simmetriche nelle funzioni, tra il 2001 e il 2006 evidenziano un incremento percentuale reale per quasi tutte le voci di spesa:

Le spese delle Camere

Camera	2001	2006	Increment. % reale
Numero dipendenti	1757	1897	8,5
Stipendio medio	91745	112071	12,1
Pensioni personale	126872801	158670000	14,9
Indennità deputati	84063689	92030000	0,5
Rimborsi spese	62517107	75579000	9,5
Vitalizi ex deputati	106131892	127470000	10,3
Servizi personale non dipendente	16827094	26185000	55,6
Comunicazione e informazione	2675246	4070000	39,7
Servizi igiene e pulizia	5138000	7715000	37,9
Contributi ai gruppi parlamentari	24722791	32950000	22,4
Emolumenti per servizi di segreteria	9967000	15125000	39,4
Emolumenti per servizi di sicurezza	1905000	2870000	38,3
Emolumenti per altri servizi	1213000	1830000	38,2
Servizi di ristorazione	1620000	3290000	85,7
Vestiaro di servizio	485469	640000	21,1
Noleggio di automezzi	28110	140000	357,5
Servizi di guardaroba	129000	200000	42,7
Spese di missione personale	180759	310000	57,5

Valori espressi in euro 2006.

Fonte: Rizzo, Stella (2007)

Senato	2001	2006	Increment. % reale
Numero dipendenti	871	1096	25,8
Stipendio medio	96650	115419	9,7
Pensioni personale	52678604	68750000	19,8
Indennità senatori	45035042	45450000	-7,3
Vitalizi ex senatori	59909000	71500000	9,6
Compensi prestazioni di carattere professionale	1291000	2900000	106,4
Indennità e rimborsi spese personale	1032914	2700000	152,5
Gestione autoparco	116203	220000	74,1
Noleggio autoveicoli	309874	460000	36,3
Vestiaro di servizio	247899	650000	140,8
Contributi ai gruppi parlamentari	29438043	37200000	16,1
Trasferimenti previdenziali	7746000	21885000	159,5
Elargizioni, contributi e sussidi	854736	1645000	76,7
Arredi e tappezzerie	619748	900000	33,4
Acquisto autoveicoli	41317	100000	122,3
Servizi di ristoro per il personale	645000	1200000	70,9
Rilegature di libri e periodici	136861	280000	87,9
Tessere di riconoscimento	10329	35000	212,1

Valori espressi in euro 2006.

Fonte: Rizzo, Stella (2007)

Al centro dell'analisi fortemente critica di Rizzo e Stella (2007) vi è poi la questione degli stipendi dei parlamentari, per cui dal 1948 ad oggi viene registrato un aumento più che cospicuo: lo stipendio di un deputato sarebbe infatti cresciuto, in termini reali, di quasi sei volte.

	Stipendio mensile	Diaria	TOTALE	Costo di un Kg di pane
1948-1949	987	977	1964	1,76
1953-1954	833	2607	3440	1,76
1958-1959	714	3104	3818	1,54
1963- 1964	634	4234	4868	1,45
1966	7002	*	7002	1,41
1973	6190	*	6190	1,38
1978	4091	788	4879	1,43
1981	6136	1051	7187	1,61
1986	6789	967	7756	1,53
1991	10956	2530	13484	1,56
1996	10264	2491	12755	2,25
2001	10859	2951	13810	2,69
2006	11703	4003	15706	2,86

* Diaria compresa nell'indennità parlamentare.

Valori espressi in euro 2006.

Nel 1993 è cessato per il pane il regime di prezzi amministrati.

Dal 1996 l'indennità parlamentare è agganciata alla retribuzione dei magistrati.

Gli stipendi dei parlamentari dal 1948 in valori espressi in euro 2006

Fonte: Rizzo, Stella (2007)

In un trend che avrebbe visto i deputati auto-attribuirsi, progressivamente, sempre maggiori privilegi, si sarebbe passati da una situazione in cui (sino agli anni Settanta) l'indennità era "sensibilmente inferiore alle entrate di un qualsiasi professionista affermato" (Rizzo, Stella, 2007) in cui la paga di un parlamentare stava "tra il doppio e il triplo di un lavoratore medio", alla situazione odierna.

Ampio spazio, nell'indagine dei due giornalisti de *Il Corriere*, viene dedicato alla descrizione del cambiamento dello "stile di vita" dei deputati, della mutata percezione del loro ruolo, rispetto alla visione idealizzata, che gli autori propongono, dei tempi dei "padri costituenti".

Altra questione che Rizzo e Stella considerano parimenti un'ulteriore fonte di costi ingiustificati a carico della collettività, è quella che riguarda i rimborsi elettorali, descritti come una forma indiretta di finanziamento pubblico ai partiti, che raggirerebbe il referendum abrogativo del 18 aprile 1993 (cfr. normativa in Appendice 1). A tale proposito, gli autori sostengono che dal 1976 al 2006 i cittadini italiani hanno versato nelle casse dei partiti l'equivalente, in valuta 2006, di 3 miliardi e mezzo di euro. Per l'esattezza: 3.4195.840,22. Somma che sarebbe stata più che sufficiente a realizzare la variante di valico tra Firenze e Bologna, considerata l'autostrada più cara della storia con i suoi 55 chilometri di gallerie.

Allo stesso modo Baroni (*La Stampa*, 2007) spiega come i partiti percepiscano ogni anno, attraverso i rimborsi elettorali, oltre 200 milioni di euro (4 euro ogni voto ricevuto per i 5 anni di legislatura, per un

totale di 1 miliardo), contro gli 80 scarsi dei francesi e i 133 di tetto massimo dei tedeschi o i 155 milioni di euro di una campagna per le presidenziali Usa (cfr. § 1).

I rimborsi ai partiti in Italia e all'estero nel 2006 in milioni di euro

Italia	200,8
Stati Uniti	152
Germania	132,5
Francia	73,48
Spagna	60,75
Regno Unito	9,23
(solo ai partiti di opposizione)	

Fonte: Baroni, La Stampa 05/05/2007

Se, da un lato, le inchieste giornalistiche, a partire da quelle più sistematiche di Salvi e Villone (2005) e di Rizzo e Stella (2007), hanno il merito di essere “dirompenti” e di denunciare situazioni effettivamente patologiche, dall'altro tali denunce andrebbero maggiormente approfondite nella loro articolazione istituzionale e politico-partitica. In effetti, il coinvolgimento e, spesso, la sovrapposizione di dimensioni e livelli diversi costituiscono un limite alla chiarezza e alla sistematicità dell'analisi. Tali indagini se hanno il grande merito di denunciare casi a dir poco vergognosi, non sempre prendono in considerazione elementi che avrebbero un maggiore potere esplicativo, fra cui deficit di cultura organizzativa e politica responsabile, assenza di pratiche di valutazione e di *accountability* e un'etica pubblica debolmente diffusa, che agiscono in modo fortemente negativo sul funzionamento delle istituzioni dei diversi livelli di governo, con distorsioni rilevanti in termini di efficacia, efficienza ed anche equità.

Con ogni probabilità, il riferimento ai costi e agli sprechi della politica assumerebbe una valenza molto più significativa se la critica dei dati “assoluti” fosse accompagnata dal riferimento ai temi della produttività della politica in generale e del rendimento istituzionale in particolare, anche in chiave comparata.

2.1. L'indotto della politica: costi e performance degli apparati serventi e delle aziende pubbliche e partecipate

Un'ulteriore importante fonte di costo è rappresentata dagli apparati amministrativi serventi della politica. Il personale amministrativo impiegato nei Ministeri, così come nelle Regioni, nelle Province e nei Comuni, è non soltanto una delle voci più importanti del Bilancio dello Stato ma anche un costo almeno in parte connesso all'operato della classe politica ai diversi livelli, dal centro alla periferia. Stabilire quale sia la dimensione ottimale di un ente locale, una regione, un ministero, non è cosa semplice, comportando una complessa serie di valutazioni, di ordine organizzativo ed economico.

Prendendo le mosse da uno sguardo di insieme, con particolare riferimento al personale impiegato ai diversi livelli, si può cercare di comprendere meglio dove occorra metter mano per una razionalizzazione del

sistema politico e dei suoi costi di funzionamento. Rispetto alla distribuzione del personale in servizio, complessivamente poco più di tre milioni e mezzo di persone, il 56,1% è impiegato presso le amministrazioni centrali (il 55% è in servizio nei Ministeri e nella Presidenza del Consiglio), mentre il 42,3% lo è nelle amministrazioni locali (il 13,3% nei comuni). Un dato già di per se stesso sufficiente a indicare come la principale fonte di spesa sia rappresentata dagli apparati che fanno capo alla Pubblica amministrazione centrale, a fronte delle organizzazioni diffuse a livello territoriale che, eccezion fatta per i comuni delle grandi aree metropolitane (Roma e Milano in testa), assorbono risorse umane in misura relativamente minore. Se poi si guarda al numero di addetti impiegato in ciascuna unità organizzativa, sia a livello centrale che periferico, si evidenzia che dei quasi due milioni di impiegati attraverso le amministrazioni centrali (1.986.209), poco più del 99% è dislocata all'interno di enti con più di 1.000 dipendenti. Per quel che invece concerne le amministrazioni locali, all'interno delle quali sono impiegate poco meno di un milione e mezzo di persone (1.496.372), il 70% lavora alle dipendenze di enti con 1.000 o più dipendenti, mentre soltanto il 3% è occupato in realtà con non più di 19 addetti. Risulta pertanto evidente come, nell'architettura complessiva della Pubblica amministrazione italiana, gli apparati centrali e le loro specifiche articolazioni, insieme a quelli locali delle grandi realtà urbane, costituiscano sostanzialmente l'ossatura principale.

Queste considerazioni non devono tuttavia indurre conclusioni avventate. Sempre rivolgendo uno sguardo di insieme alla struttura della PA rispetto alle sue diverse articolazioni, infatti, è facile notare come dei circa tre milioni e mezzo di persone in organico poco più di un terzo sia impiegato nella scuola, il 13% nei corpi di polizia e delle forze armate e il 20% lavori alle dipendenze del Servizio Sanitario Nazionale²⁷. In altri termini, scontando quella quota di pubblico impiego che, pur facendo riferimento agli apparati centrali dello Stato, assolve a compiti che riguardano l'erogazione di beni e servizi pubblici (come appunto sono l'educazione e la sicurezza), il personale che fa effettivamente capo agli apparati amministrativi serventi della politica si riduce in maniera considerevole. Peraltro una pari riduzione si deve effettuare laddove si consideri il personale alle dipendenze di Regioni e Autonomie locali, parte consistente del quale è attiva in settori inerenti la produzione di beni e servizi a livello territoriale. Con ciò, l'analisi dei dati disponibili, se da un lato mette in chiara evidenza l'esistenza di una maggiore incidenza degli apparati centrali su quelli periferici, dall'altro sconta un livello di aggregazione rispetto al quale soltanto un'indagine più approfondita, in ambito centrale e periferico, può essere in grado di fornire utili indicazioni rispetto ai settori della Pubblica amministrazione sui quali sarebbe necessario intervenire. A tale proposito, comunque, possono sicuramente venirci in soccorso i più recenti studi sulla Pubblica amministrazione italiana, che non mancano di segnalare l'esistenza di un marcato sovradimensionamento degli apparati centrali, a partire dai Ministeri, rispetto a quelli territoriali e degli enti locali (Capano, Gualmini, 2006).

²⁷ Dati della Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale 2005, pubblicati all'indirizzo <http://www.contoannuale.tesoro.it>.

Personale a tempo indeterminato della Pubblica amministrazione italiana (al 31.12.2006)

<i>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</i>	688.570	20,5
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	61.645	1,8
<i>ENTI DI RICERCA</i>	16.689	0,5
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	589.976	17,5
MINISTERI, AGENZIE, PRESIDENZA	193.588	5,7
AZIENDE AUTONOME	34.145	1,0
<i>SCUOLA E A.F.A.M.</i>	1.136.229	33,7
<i>UNIVERSITA'</i>	115.339	3,4
<i>CORPI DI POLIZIA</i>	330.548	9,8
<i>FORZE ARMATE</i>	132.585	3,9
<i>MAGISTRATURA</i>	10.627	0,3
<i>DIPLOMATICI E PREFETTI</i>	2.547	0,07
<i>AGENZIE FISCALI</i>	54.490	1,6
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.515	0,07
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	3.369.493	(100,00)

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, 2007

Dai dati forniti dal Ministero degli Affari regionali e delle Autonomie Locali (2007) relativi al monitoraggio svolto da Unioncamere (2005), il totale delle società controllate dagli enti pubblici è di 3.211. Di queste la gran parte degli azionisti sono enti locali. Vengono erogati circa 18.000 gettoni di presenza. Di questi solo una piccola parte (società con partecipazione pubblica inferiore al 50%) sono erogati dal privato. Gli altri gettoni vengono tutti elargiti dal pubblico (in prevalenza sono enti locali). Per quanto concerne gli amministratori e le società partecipate dai comuni, prendendo a esempio il Comune di Roma, per le principali 23 società (società partecipate direttamente e indirettamente, le cosiddette di primo e secondo livello) 141 sono i componenti dei consigli di amministrazione (incluso il presidente), mediamente 6 per società. Oltre alla capitale, nelle altre 6 grandi città dove rilevante è la presenza di imprese pubbliche, il numero totale dei componenti dei consigli di amministrazione (incluso il presidente) delle 27 società partecipate direttamente (con fatturato > 500 milioni di euro) dai comuni è di 153, mediamente 6 per società.

Imprese che erogano Servizi Pubblici Locali*

	2001	2006 <i>stime</i>	Variazioni %
SOCIETA' DI CAPITALE	405	889	+ 119,5%
NUMERO ADDETTI	158.920	169.839	+ 2%

*Fonte: Confservizi (30.6.2005)

Sempre secondo i dati forniti dal Ministero degli Affari Regionali, al 30 giugno 2005 Confservizi censiva 1.720 soggetti erogatori di servizi pubblici locali così ripartiti: 806 società di capitale, 297 gestioni in economia, 261 aziende speciali e consortili, 130 aziende sanitarie e ospedaliere, 114 enti autonomi e

pubblici, 73 associazioni, fondazioni e istituzioni, 39 altre forme di gestione. Al 16 maggio 2007, sempre secondo i dati di Confservizi, le forme di gestione sono così delineati:

a) Associati (per forma di gestione)	al	16/05/2007
	n.	%
Aziende Speciali e Consortili	180	11%
Società di capitale	898	53%
Gestioni in economia	288	17%
Enti autonomi e pubblici	132	8%
Associazioni, Fondazioni e Istituzioni	46	3%
Aziende Sanitarie e Ospedaliere	127	7%
Altre forme di gestione	33	2%
	1.704	100%

b) Associati (per regione)	n.	%
Abruzzo	55	3%
Basilicata	17	1%
Calabria	30	2%
Campania	105	6%
Emilia Romagna	162	10%
Friuli Venezia Giulia	39	2%
Lazio	141	8%
Liguria	51	3%
Lombardia	307	18%
Marche	64	4%
Molise	14	1%
Piemonte	124	7%
Puglia	63	4%
Sardegna	35	2%
Sicilia	70	4%
Toscana	216	13%
Trentino Alto Adige	49	3%
Umbria	38	2%
Valle d'Aosta	8	0%
Veneto	116	7%
	1.704	100%

Nell'ultimo triennio vi è stato un incremento del 12% degli associati al sistema Confservizi, dato particolarmente significativo soprattutto in considerazione della situazione in cui tale aumento si è realizzato. Si sono verificati processi di incorporazione, acquisizioni e fusioni con lo scopo di portare a una crescita dimensionale sia sul territorio sia attraverso la gestione di più servizi (*multiutility*). Tale fenomeno ha comportato processi di aggregazione in molti settori, dai servizi a rete fino alla sanità pubblica.

L'andamento delle aziende di servizio pubblico locale nel triennio 2004-2006 ha comportato anche un'evoluzione economico-produttiva del Sistema Confservizi. Alla crescita della rappresentanza si è accompagnata una rilevante evoluzione economico-produttiva. Dai dati riportati nella tabella emergono dinamiche di incremento su tutti i versanti analizzati e nella quasi generalità dei settori rappresentati. Nel triennio considerato la crescita del fatturato ha superato il 41%, gli investimenti il 20%, l'utile d'esercizio quasi il 5% e il numero degli addetti oltre il 3,5%. Proprio in relazione agli occupati nei servizi pubblici locali, nel triennio 2003-2005, dalle imprese censite da Mediobanca, secondo quanto riportato dal Ministero degli Affari regionali, siamo di fronte a un incremento del 3,7%, mentre in altri settori, al contrario, si è registrata una diminuzione del numero di occupati di oltre 46 mila unità pari ad una percentuale del 3,3% (il 4,4% nelle imprese industriali).

Sempre secondo il Centro studi di Mediobanca dietro commissione della fondazione Civicum, dalla ricerca edizione 2007 "Costi, qualità ed efficienza delle società controllate dai maggiori comuni italiani" emerge che le utilities del Nord Italia offrono agli utenti servizi decisamente migliori rispetto a quelle del Sud del Paese. L'analisi è stata svolta prendendo in considerazione diversi servizi pubblici locali erogatori di beni pubblici per la collettività.

A partire dal settore energetico, l'Asm Brescia ha i migliori indici di continuità nella fornitura di energia elettrica, avendo fatto segnare soli 11 minuti di interruzioni medie per cliente nel 2005, mentre le interruzioni peggiori sono state registrate nei comuni di Roma (60 minuti) e di Napoli (68 minuti). Anche per quanto concerne la distribuzione dell'acqua, la percentuale maggiore delle dispersioni idriche è avvenuta nell'Acquedotto Pugliese, con il 49,1% di acqua immessa in rete ma non fatturata, mentre le perdite minori si sono registrate alla società Metropolitana Milanese, con un 11,2% nonostante un peggioramento rispetto al 2003 (8,6%). Anche sul fronte del trasporto pubblico locale, il quadro resta sempre a favore di una maggior efficienza delle società del Nord: Atm Milano e Brescia Mobilità "assorbono in assoluto i minori quantitativi di fondi pubblici, facendo segnare rispettivamente 13,7 e 17,7 euro per ogni 1000 posti/km e riuscendo nello stesso tempo a coprire maggiormente i propri costi con ricavi di traffico e servizi (53% e 54%), mentre il 'sistema napoletano' costituito da Ctp, Anm e Metronapoli, assorbe il triplo di quanto ricevuto da Milano e Brescia, coprendo però solo una minima parte dei costi, pari al 18%, con i ricavi del mercato" (Mediobanca, 2006; Ministero Affari Regionali, 2007). Inoltre, sul fronte della raccolta e gestione dei rifiuti, i servizi migliori sono quelli delle città del Nord: Brescia risulta essere la città più attiva nella raccolta differenziata (Asm, 41%), seguita da Torino (Amiat, 36%) e Milano (Amsa, 33%). Infine, nel comparto del trasporto aereo Milano risulta essere migliore di Roma, dove "Malpensa ha fatto registrare ritardi complessivi pari al 23% dei voli complessivi in partenza, contro il 26,7% fatto segnare da Adr che gestisce gli scali romani di Fiumicino e Ciampino" (Mediobanca, 2006; Ministero Affari Regionali, 2007).

2.2. I costi della politica: oltre la denuncia

Se la denuncia dei privilegi e degli sprechi a capo della classe politica così come degli apparati amministrativi serventi trova una legittima giustificazione etico-economica prima ancora che politica, è altrettanto importante fare alcune distinzioni tra finanziamento pubblico ai partiti e le differenziate indennità a seconda dei ruoli ricoperti e i privilegi veri e propri (cfr. Appendice 2 e 3). In ogni caso siamo d'accordo che il costo degli apparati pubblici e delle istituzioni rappresentative costituiscono un problema che merita una forte sensibilizzazione da parte dell'opinione pubblica: assistiamo a una ipertrofia degli apparati burocratici che soprattutto nelle due ultime legislature hanno proliferato indisturbati e senza controllo. Come ribadiremo anche nella seconda parte del lavoro, da un lato abbiamo assistito a una rivendicazione legittima di un modello di forma statale federale, dall'altro abbiamo avuto una interpretazione distorta di decentramento dei poteri che invece di ridurre le spese e gli sprechi non ha fatto altro che aumentare organismi istituzionali, moltiplicare sedi e strutture nuove e spesso inutili (accrescimento di province, comunità montane, comitati, agenzie a livello locale), con annessa crescita di collaborazioni, consulenze d'oro con evidente sperpero di denaro pubblico; la permanenza di privilegi improntati a "due pesi e due misure" circa il trattamento di posizioni differenziate ingiustificate (con riferimento non tanto alle indennità percepite, quanto agli svariati *benefits* e ai trattamenti pensionistici e ai vitalizi per parlamentari e ex parlamentari, ormai tristemente noti); retaggi e comportamenti "disinvolti" nella gestione della cosa pubblica che affondano le radici in un *humus* tutto italiano, storicamente allergico al rispetto delle regole e al controllo della legalità.

Se non si vuole affrontare l'argomento in modo retorico se non addirittura in maniera demagogica, occorre inoltre, misurarsi davvero con il *deficit* di fiducia dei cittadini nei confronti della politica e colmare il divario tra essi e gli organismi rappresentativi, tendenza in atto nella società italiana che conferma il senso di estraneità dei cittadini verso le istituzioni. Da questo punto di vista, per fare in modo che si inneschi un circuito virtuoso tra istituzioni-politica-imprese-associazioni-cittadini è opportuno riformare con urgenza gli aspetti degenerati e insostenibili del sistema politico. "L'Italia è tra i paesi sviluppati, quello a più alta sfiducia verso le proprie istituzioni... solo un italiano su dieci ha fiducia nel governo e uno su trenta nella pubblica amministrazione... il bene pubblico appare in balia dell'individualismo amorale che ha contagiato non solo gran parte delle élite professionali, politiche, economiche e culturali ma anche il cittadino comune e la società civile... la politica appare come network principale di potere..." (Carboni, 2007).

Ci si chiede: come mettere mano a questa sfiducia generalizzata, se non addirittura disaffezione, nei confronti della politica? A nostro avviso, è opportuno che i vari attori istituzionali e non, a partire da Governo e Parlamento fino ai partiti politici, ciascuno per la propria parte e nel proprio ambito di competenza, diano qualche segnale di svolta. E' forse venuto il momento di attuare concretamente quanto vagamente promesso da entrambe le coalizioni nell'ultima campagna elettorale per le elezioni del Parlamento; alcune di queste proposte sono già state elaborate come dichiarazioni di intenti dagli stessi partiti di maggioranza e di opposizione e sembrano andare nella direzione dei contenimenti dei costi della

politica (alcune disposizioni della legge finanziaria, proposte di legge parlamentari specifiche, ipotesi di riforma del sistema parlamentare e costituzionale, con particolare riferimento alla riduzione del numero dei parlamentari e del numero di commissioni ordinarie e speciali, fino alle ipotesi anticipate dal Collegio dei Questori della Camera, come la revisione dei meccanismi che regolano pensioni e vitalizi, riforma dei regolamenti parlamentari ecc..). Se è vero che esiste un accordo trasversale circa lo sforzo per il contenimento dei costi della politica, degli apparati amministrativi serventi e delle società a partecipazione pubblica, una mancata implementazione delle proposte potrebbe accrescere una *exit strategy* nei confronti della politica, avvalorandone pericolosi approcci antipolitici di *voice* e di preoccupante sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative e di governo (Manneheimer, Corriere della Sera, 2007). Accanto a questa ostilità e crescente delusione nei confronti della politica, è altrettanto seria la preoccupazione di Mario Monti, il quale sostiene che “I costi della politica, le radici dell’impazienza e forse domani della rivolta contro i politici, non sono solo quelli messi in luce con forza nel libro <<La casta>> da Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella. Sono anche, e forse soprattutto, i costi del non decidere, del decidere a vantaggio delle corporazioni, del decidere contro i giovani” (Monti, Corriere della Sera, 2007).

3. Quali considerazioni?

La giusta (e utile) denuncia dell'aumento generalizzato dei costi della politica non sempre è foriera di proposte né tanto meno di soluzioni. E' utile e opportuno risalire ai processi, inevitabilmente di lungo periodo, legati a ipotesi di riorganizzazione o di riforma amministrativa, volti, per esempio, ad accorpate o semplificare i livelli di governo. In altre parole, se ben consapevoli delle conseguenze collettive nefaste relative a un uso improprio e distorto di risorse pubbliche, la classe politica italiana a tutti i livelli non può essere solo ricondotta al concetto chiave di “casta”, che si auto-conserva e si auto-alimenta.

Se non si vuole affrontare l’argomento in modo retorico se non addirittura in maniera demagogica, occorre misurarsi davvero con il *deficit* di fiducia dei cittadini nei confronti della politica e colmare il divario tra essi e gli organismi rappresentativi, tendenza in atto nella società italiana che conferma il senso di estraneità dei cittadini stessi verso i partiti politici e, più grave, nei confronti delle istituzioni. Da questo punto di vista, per fare in modo che si inneschi un circuito virtuoso tra istituzioni-politica-imprese-associazioni-cittadini, è opportuno porre mano ai diversi meccanismi istituzionali che regolano il sistema politico italiano, così come sono stati esplicitati nella seconda parte del lavoro, al fine di correggerne gli aspetti degenerativi e gli effetti perversi.

Di per sé, il fatto che la politica abbia dei costi non è messo in discussione da nessuno. Ciò che invece è motivo di pesanti critiche nei confronti della classe politica, delle istituzioni repubblicane e degli apparati burocratici dello Stato è il fatto che ad un inevitabile livello di costi non corrisponda un funzionamento efficace di istituzioni e pratiche politiche. In un mondo globalizzato, in cui l’iniziativa di un’entità nazionale come uno Stato, nonché della comunità sociale che attraverso di esso si organizza, rischia di dissolversi o indebolirsi sotto l’impatto di dinamiche, prime fra tutte quelle di mercato, di gran lunga più efficaci nel loro coordinamento spontaneo, ciò che ci si attende da un sistema politico di una democrazia è la capacità di

produrre decisioni certe e stabili, in tempi relativamente rapidi. Solo in questo modo, la politica può continuare ad assolvere la sua fondamentale funzione di *governance*, ciò che peraltro anche in un mondo in larga parte autonomo dai processi politici le viene comunque richiesto, al fine di favorire il crescente sviluppo di una società mondiale. In altre parole, se nel mondo globale la politica non si manifesta come un credibile ed efficace livello di decisione, allora la sua funzione cessa di esistere. I costi di un sistema politico a regime democratico sono comunque piuttosto elevati, anche in relazione alle condizioni di consenso generalizzato di cui un simile sistema deve godere. Ciò tuttavia non toglie che tali costi possano essere giustificati. Il punto è che il senso di tale giustificazione, in un mondo che la globalizzazione ha reso sempre più veloce, deve trovare corrispondenza nella capacità del sistema politico di governare processi complessi, a cominciare dalla capacità di dotarsi di un complesso di istituzionale fatto di regole e pratiche che mettano chi esercita una funzione di governo nelle condizioni di poter decidere, controllare gli effetti delle proprie decisioni, rispondere di tali effetti, confrontandosi apertamente con le strategie decisionali di eventuali concorrenti di governo in modo chiaro, rispondendo ai cittadini e alle loro scelte elettorali.

Un'analisi sui costi della politica porta inevitabilmente con sé la conclusione scontata che sicuramente esistono alternative di finanziamento più efficienti, in grado di meglio commisurare costi e prestazioni. Tuttavia non si può dimenticare come l'intervento sui costi della politica dipenda dalla politica stessa. E come su questo tema, al pari di altre priorità fondamentali per l'agenda del paese, come la riforma istituzionale e quella elettorale, limitarsi ad assumere il punto di vista normativo del legislatore universale equivalga sostanzialmente ad una grossa ingenuità. Proposte sul finanziamento di partiti e movimenti politici, così come abbiamo visto nella parte dedicata ad un'analisi comparata della disciplina del finanziamento pubblico di cinque fra le principali democrazie occidentali, possono essere formulate. Così come soluzioni circa l'ammontare dell'indennità dei parlamentari, o anche la dimensione degli apparati serventi, o ancora i costi di struttura delle aziende pubbliche e partecipate. Ciò che tuttavia è il primo nodo da sciogliere, per procedere in direzione di una riforma della politica finalizzata a ridimensionare in maniera efficace i propri costi, non concerne tanto le soluzioni da adottare quanto il radicale mutamento di cultura e costumi che deve investire l'intera classe politica italiana prima che tutto ciò avvenga.

A fronte del ritardo accumulato dall'Italia nel panorama internazionale, non vi è dubbio che occorra una classe politica in grado di declinare il tema del rigore economico non solo come impegno prioritario delle principali categorie sociali e professionali del paese, ma anche come vincolo cogente nei confronti di se stessa. Poiché una classe politica incapace di porsi alla testa del risanamento economico offrendo per prima l'esempio del proprio coerente impegno in questo senso, non può che risultare destituita da ogni credibilità. Con tutto che stabilire le voci di costo sulle quali intervenire, distinguendole da quelle per cui un intervento non sarebbe destinato a fornire alcun reale contributo, non può che essere compito della politica. E che solo una classe politica che dimostri una concreta capacità di autoriforma può legittimamente candidarsi alla guida di un paese, come l'Italia, che a breve termine dovrà ridefinire il proprio ruolo nel novero dei paesi industrialmente più avanzati dell'occidente, cercando per quanto possibile di rilanciarne il peso e l'immagine.

Per quel che poi concerne i fronti di intervento, occorre concretamente distinguere fra diversi livelli. Perché una cosa sono i privilegi, a partire dal trattamento previdenziale, cosa diversa sono invece i costi relativi ad apparati e strutture istituzionali, a cominciare dal finanziamento dei partiti per arrivare alle retribuzioni degli amministratori locali, fino all'indotto correlato alle aziende pubbliche e partecipate, soltanto parte dei quali possono a ragione considerarsi comprimibili e, quindi, suscettibili di interventi volti ad una sostanziale razionalizzazione. In particolare, per quel che concerne i privilegi, non vi è dubbio che un primo importante provvedimento possa essere preso nei confronti di dotazioni, vitalizi e trattamenti previdenziali degli organi costituzionali. Un intervento che potrebbe essere effettuato sul duplice versante dell'erogazione dei trattamenti e del meccanismo di calcolo dei contributi previdenziali. Così che ad una riduzione percentuale dei vitalizi possa associarsi l'adozione del metodo contributivo per la corresponsione dei contributi da parte dei soggetti interessati.

Un primo segnale rispetto ai privilegi connessi al trattamento previdenziale potrebbe rappresentare un buon viatico per riaccreditare la classe politica nella guida del paese e nell'importante ruolo che essa è chiamata a svolgere per la realizzazione degli interventi di riforma resi necessari dalla situazione in cui esso si trova.

Privilegi a parte, si tratterebbe poi di favorire un significativo ridimensionamento dei costi relativi alle strutture e agli apparati degli organi costituzionali (Presidenza della Repubblica, Camera, Senato, Corte Costituzionale, Presidenza del Consiglio) e dei Ministeri, a partire da un ridimensionamento delle risorse organizzative e di personale evidentemente oggi in eccedenza e in esubero. Giusto per fare un esempio, nulla vieta che talune strutture di supporto presenti in ciascuno dei due rami del Parlamento possano essere accorpate, al fine di realizzare semplici e immediati effetti sul piano della riduzione dei costi di organici e strutture.

Un ulteriore importante terreno di intervento potrebbe essere quello della disciplina inerente il finanziamento di partiti e movimenti politici, dove le esperienze condotte positivamente in altri paesi potrebbero indicare soluzioni in grado di assicurare una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse economiche e nella equalizzazione delle reali opportunità di trarre dal finanziamento le condizioni per un confronto aperto e plurale fra maggioranza e opposizione. Così da rendere il sistema del finanziamento pubblico uno strumento importante per il funzionamento di una democrazia competitiva e dell'alternanza.

Infine, scendendo al livello delle regioni e delle autonomie locali, due obiettivi che potrebbero essere perseguiti, magari sotto il monitoraggio della Funzione pubblica del Governo, sono quelli del ridimensionamento degli apparati burocratici delle Regioni e dei Comuni delle grandi aree metropolitane, e della riduzione degli organici dei Consigli di amministrazione delle aziende pubbliche e partecipate che fanno capo agli Enti locali.

Ovviamente, per fare tutto ciò occorre, da un lato, un sistema politico funzionante, e cioè in grado di produrre un esecutivo stabile e coeso, in grado di individuare con chiarezza le priorità della propria azione di governo e, dall'altro, una classe politica capace di confrontarsi, nella dinamica competitiva fra maggioranza e opposizione, su coerenti piattaforme politico-programmatiche chiaramente alternative, da realizzarsi una

volta vinte le elezioni. Due condizioni che in una solida democrazia occidentale, contraddistinta da alternanza e efficacia di governo, sono quasi scontate. Ma che viceversa, nel caso della democrazia italiana, non sembrano essersi ancora pienamente affermate, e ciò malgrado quindici anni di incompiuta transizione politico-istituzionale. Ed è questo proposito che le nostre considerazioni sono obbligate a spostarsi sul terreno delle riforme istituzionali e della legge elettorale.

Come abbiamo avuto già modo di sottolineare, il sistema politico della lunga e incompiuta transizione italiano si contraddistingue in virtù di un elevato e irriducibile tasso di frammentazione partitica. Si tratta di un fenomeno in larga parte alimentato dalla stessa legge elettorale Mattarella, non tanto per la quota proporzionale quanto per il fatto che l'applicazione di un metodo maggioritario a turno unico in collegi uninominali (com'era – per es. – in ben 475 collegi della Camera dei Deputati su 630), in presenza di un sistema pluripartitico, con molte forze politiche refrattarie ad una logica maggioritaria ma territorialmente radicate nei collegi, è di per sé destinato ad accrescere la frammentazione piuttosto che a ridurla. E proprio tale frammentazione è stata, negli ultimi quindici anni, all'origine sia di governi di coalizione poco coesi e instabili, sia di un quadro politico che nel complesso, e al di là delle logiche di schieramento, si è sostanzialmente dimostrato incapace di intraprendere un percorso di riforma per il paese. Difficoltà evidente anche, se non soprattutto, sul terreno delle riforme istituzionali, dove la modifica del Titolo V della Costituzione repubblicana non è stata accompagnata da interventi di revisione finalizzati a rendere coerente il nuovo impianto istituzionale dello Stato con le caratteristiche di un sistema fiscale maggiormente decentrato e con una forma di governo in grado di rafforzare le prerogative dell'esecutivo e di differenziare la rappresentanza politica attraverso il superamento del bicameralismo perfetto. Con ciò, il sistema politico italiano ha, nel corso del tempo, assunto dei segni contraddittori. Da un lato, a partire dalla riforma elettorale del 1993, si è ancorato ad una dinamica di stampo maggioritario, che nonostante la recente trasformazione della legge elettorale in senso proporzionale, ancora in occasione delle ultime elezioni politiche si è manifestata attraverso una competizione bipolare fra due schieramenti. Dall'altro lato, ha conservato i caratteri peculiari di una democrazia parlamentare, con esecutivi di coalizione deboli ed eterogenei, dove le forze politiche minori hanno nel tempo potuto preservare un elevato potere di veto. Dalla combinazione di questi aspetti, ne è derivato un sistema politico che, incapace di portare a conclusione la lunga transizione avviata con Tangentopoli e la fine della cosiddetta Prima repubblica, ricollocandosi una volta per tutte sul fronte delle democrazie competitive e dell'alternanza, ha funzionato sul lato della domanda politica – e quindi agli occhi degli elettori – in maniera apparentemente maggioritaria, mentre sul lato dell'offerta politica – e quindi nelle prospettive dei partiti politici – ha continuato ad operare in base a logiche di stampo proporzionale. Ne sia dimostrazione il fatto che, dalla XII all'attuale XV legislatura, le coalizioni di governo, sia di centrodestra che di centrosinistra, sono sempre state caratterizzate da un elevato grado di conflittualità interna, spesso accentuato da strategie dei partiti di maggioranza tese a rivendicare un'esasperata visibilità, così da favorire una netta prevalenza della logica della rappresentatività su quella dell'efficacia di governo, secondo un canone classico di una democrazia proporzionalista. Proprio da queste anomalie, unitamente all'assenza di una riforma dell'esecutivo, è discesa la difficoltà ad affermare delle leadership chiaramente

collegate al ruolo istituzionale del capo di governo²⁸, cioè a rendere la *premiership* la fonte principale di legittimazione della leadership politica.

Oggi però la politica italiana si trova, forse per la prima volta dagli inizi degli anni Novanta, in vista di una vera e propria crisi di sistema, una grave situazione di stallo che si sta creando in conseguenza di più fattori: l'esigenza ineluttabile di riforme strutturali in una serie di settori strategici per la crescita e lo sviluppo del paese; la propensione all'immobilismo della classe politica italiana, insieme a quella di larga parte delle altre elite, aggravata dalla difficoltà dei governi ad intraprendere con coerenza delle strategie riformatrici; il conseguente sovraccarico di governo, alimentato a dismisura dalla pressione pluralistica di *lobbies* e gruppi di interesse sulle cui domande il sistema politico fatica ad esprimere una gerarchia di priorità; un'opinione pubblica in cui è crescente il senso di profondo distacco e di sostanziale indifferenza verso la politica come attività di indirizzo e di governo di una società complessa, e come fiducia verso la reale capacità delle istituzioni rappresentative e di governo di far fronte ai problemi del paese. Risulta pertanto evidente come, a fronte di un quadro così critico, i costi della politica assumano una valenza particolare, non semplicemente per come, agli occhi dell'opinione pubblica, evidenzino in modo conclamato il prezzo da pagare ad una politica sopra le righe, ma soprattutto per come tali costi rappresentino il prodotto ultimo di un sistema fondamentale per lo sviluppo di un paese che in Italia associa una crescente delegittimazione ad una sostanziale incapacità a decidere.

È quindi chiaro che il problema che il sistema politico italiano si trova a fronteggiare oggi non ha a che vedere esclusivamente con i costi, ma riguarda la sua stessa credibilità. Proprio per questo, ogni possibile riforma inerente i costi della politica non può che essere inquadrata in una più generale *Road map*, all'interno della quale trovi spazio una strategia di chiusura della transizione che includa quanto meno il completamento della riforma costituzionale, sotto il profilo della forma di stato e della forma di governo, e la riforma della legge elettorale. È infatti a partire dalla realizzazione di un complesso di interventi volti a modernizzare l'impianto istituzionale dello Stato, dall'organizzazione federativa all'esecutivo, dal sistema parlamentare al sistema elettorale, che si potrà incidere sul sistema politico e dei partiti. Non solo per realizzare il definitivo ancoraggio dell'Italia al campo delle democrazie competitive, maggioritarie e dell'alternanza, ma anche per introdurre nell'arena politica del nostro paese gli incentivi necessari a incrementarne il grado di competizione interna e le condizioni indispensabili ad accrescerne la trasparenza e la capacità di rendicontazione (*accountability*). I costi della politica sono soltanto uno dei problemi che oggi assillano il nostro paese. Forse il più conclamato, quello che più di altri è nel fuoco di attenzione dell'opinione pubblica e dei mezzi di informazione. Ma se allarghiamo la prospettiva, è facile rendersi conto di come si tratti esclusivamente di una fra le diverse manifestazioni patogene di un sistema politico incapace di dare risposte efficaci alla domanda di governo e di riforme. E come, di conseguenza, la sua soluzione non possa che passare attraverso una rinnovata capacità del ceto politico di interpretare il proprio ruolo con l'autorevolezza e la competenza necessaria.

²⁸ Berlusconi stesso, che è stato Presidente del Consiglio dei Ministri dapprima, e per una breve stagione, nel 1994 e poi, per l'intera durata della legislatura, dal 2001 al 2006, si è principalmente contraddistinto per l'esercizio di una leadership peculiarmente politica piuttosto che per il ruolo istituzionale svolto in qualità di capo dell'esecutivo.

4. Proposta di Codice Etico per politici e funzionari pubblici: l'approccio degli stakeholder

Considerando i costi della politica un problema, o quanto meno un tema che debba rintracciare una debita soluzione in ragione di un criterio di equa proporzionalità rispetto ai benefici prodotti, ci si imbatte in un paradosso, al quale abbiamo peraltro già avuto modo di accennare. È la politica, e solo la politica, che può contenere i propri costi, attraverso un'azione di tipo autoregolamentativo. Se così stanno le cose, allora non resta che verificare quali siano le condizioni di possibilità di un'iniziativa spontanea del mondo politico volta ad autodisciplinare se stesso, i propri benefici, le proprie modalità di comportamento. È chiaro che a questo punto la discussione si sposta sul piano culturale, investendo gli orientamenti normativi e ideali ai quali un ceto politico professionalizzato, sotto la spinta dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione di massa, può sviluppare in risposta ad un rischio di delegittimazione del proprio ruolo sociale.

Fra gli strumenti più adeguati a rispondere a questo problema vi è il codice etico, che rappresenta un modo per determinare condizioni favorevoli all'esercizio di comportamenti politici e amministrativi corretti e non opportunistici, sotto la pressione normativa esercitata dalla vigilanza di una comunità in rapporto al rispetto coerente di standard comunemente condivisi e al conseguente innescarsi di effetti reputazionali capaci di sostenere la buona immagine dei soggetti. Il dibattito sui codici etici non è certo una novità, specie nel mondo occidentale e, in particolare, in quello anglosassone degli ultimi venti anni. In molti ambiti di attività, a partire dall'economia di mercato e dal mondo dell'impresa, oltre che dalla pubblica amministrazione, l'applicazione di codici etici si è dimostrato essere uno strumento importante per incidere in maniera profonda sugli orientamenti culturali e normativi degli attori, migliorando le prestazioni sociali, dal punto di vista dell'equità, della trasparenza, financo dell'efficienza.

Un codice etico per il ceto politico e per il personale degli apparati serventi della politica, dovrebbe essere impostato a partire dai seguenti presupposti:

- 1) una concezione della rappresentanza democratica ispirata ad un principio di responsabilità individuale;
- 2) una visione della funzione pubblica fondata su un principio di autonomia dei ruoli amministrativi rispetto alla politica, che si fondi sulla certificazione di competenze specifiche finalizzate al perseguimento di obiettivi di pubblica rilevanza rispondenti ai cittadini.

A questo punto, occorre chiarire come un codice etico possa favorire la formazione di un ceto politico e di un ceto burocratico responsabilizzati nei confronti dei costi della politica e, di conseguenza, sensibili rispetto alle esigenze di un loro contenimento entro limiti giustificati in maniera condivisibile.

Nella ben nota prospettiva dell'*analisi degli stakeholder* (Freeman, 1984; Donaldson e Preston, 1995; Hill e Jones, 1992), è possibile individuare i principali soggetti che, a vario titolo, direttamente o indirettamente, possono vantare aspettative e interessi legittimi nei confronti di rappresentanti politici e/o funzionari della Pubblica amministrazione. Essi, in prima approssimazione, sono:

a) per i rappresentanti eletti:

1. i cittadini elettori;

2. gli iscritti e i dirigenti del partito di appartenenza;
 3. la comunità sociale circostante;
 4. i gruppi di pressione (rappresentanze organizzate di categorie sociali ed economiche);
 5. i partiti politici della coalizione di appartenenza;
 6. la pubblica amministrazione (e gli apparati direttamente serventi l'azione politico-amministrativa);
 7. le istituzioni pubbliche all'interno delle quali si opera (rappresentative e di governo).
- b) per i funzionari della pubblica amministrazione:
1. i cittadini elettori;
 2. i gruppi di pressione (rappresentanze organizzate di categorie sociali ed economiche);
 3. i rappresentanti politici eletti;
 4. i politici con funzione di governo;
 5. le istituzioni pubbliche;
 6. la comunità sociale circostante.

Individuati gli *stakeholder*, molti dei quali sono comuni sia al ceto politico che a quello burocratico, è necessario pervenire ad un primo complesso di diritti/doveri che contraddistingue il rapporto con essi, in ragione delle diverse classi di azioni che gli eletti e/o i funzionari pubblica possono intraprendere in sede politica e amministrativa. Diritti e doveri che, solitamente, vengono determinati attraverso l'applicazione all'insieme dei comportamenti degli attori suscettibili di una valutazione etica di un sistema di principi morali fondamentali, nel rispetto di una logica più generale che al tempo stesso sia di *accountability*, responsabilità e *responsiveness*²⁹.

In buona sostanza, il codice etico deve occuparsi di regolare le pratiche nelle quali sono coinvolti gli interessi e le aspettative dei diversi stakeholder, sia del ceto politico, sia del ceto amministrativo. Vediamone una lista indicativa:

1. *Rapporti con i cittadini elettori*: si tratta della relazione centrale o per eccellenza del personale politico rappresentativo. Dagli studi sulla rappresentanza si deriva la concezione di delega nella responsabilità che contraddistingue questo rapporto, di per sé strutturalmente caratterizzato da condizioni di asimmetria informativa (diverse sono le condizioni di elettori ed eletti sotto il profilo delle informazioni rilevanti per il loro rapporto). Ciò rende possibili comportamenti di natura opportunistica da parte del personale politico rappresentativo, a cominciare dalla manipolazione a fini strategici dell'informazione disponibile ai fini del miglioramento delle condizioni di consenso. Si tratta dell'equivalente della pubblicità ingannevole nel campo delle relazioni con la clientela di un'impresa che produce beni di mercato. Il rapporto con i cittadini è importante anche per gli apparati serventi, poiché da

²⁹ Il rapporto fra *accountability* e *responsiveness* è, ai fini della realizzazione di un codice etico per il ceto politico e burocratico, assai importante. Sebbene sembrino concetti almeno parzialmente sovrapponibili, occorre sottolineare come la *responsiveness*, per come la definisce Dahl, concerne esclusivamente il rapporto con i cittadini elettori, mentre l'*accountability* riguarda più in generale la attività di "rendicontazione" verso il complesso degli stakeholders esistenti.

esso dipende la capacità della Pubblica amministrazione di erogare servizi e prestazioni rispondenti alle aspettative e ai bisogni degli utenti.

2. *Rapporti con iscritti e dirigenti del partito di appartenenza*: anche in questo caso siamo in presenza di una significativa asimmetria delle informazioni, che può essere utilizzata dal personale politico rappresentativo al fine di agevolare la propria permanenza in ruolo e la propria centralità rispetto al personale politico di tipo funzionariale (dirigenti e quadri politici di partito). Fondamentale, sotto questo punto di vista, è la disciplina del numero massimo di mandati. Il rapporto con elettori, iscritti e dirigenti di partito è particolarmente critico, per il personale politico rappresentativo, che può privilegiare l'uno o l'altro lato di questa complessa relazione a seconda delle convenienze. In generale, è evidente come soprattutto il rapporto con i dirigenti di partito possa essere costruito almeno in parte a scapito del rapporto con gli elettori, dipendendo dai primi l'eventuale riconferma nel ruolo elettivo.
3. *Rapporti con i gruppi di pressione*: si tratta del quarto lato dei rapporti significativi sotto il profilo del consenso. Nel caso dei gruppi di pressione, le asimmetrie informative sono assai meno consistenti. Problematica, e quindi suscettibile di una valutazione morale, è invece la capacità di influenza che una rappresentanza di categoria può esercitare sul personale politico rappresentativo, fino al punto di condizionarne in maniera decisiva il comportamento in qualità di attore del processo di *decision making*. Anche per la Pubblica amministrazione si tratta di un rapporto sensibile, poiché i gruppi di pressione possono cercare di influenzare il funzionamento delle burocrazie statali e locali nel proprio interesse.
4. *Rapporto con la comunità sociale circostante*: si tratta di una relazione che, pur non avendo a riferimento specifici attori, incarna una parte rilevante dell'agire del rappresentante politico, concernendo la sua capacità di partecipare al processo di *decision making* tenendo in debita considerazione una qualche accezione di interesse generale della propria comunità di appartenenza. Esso si sostanzia, da un lato, nel rapporto con il collegio elettorale, ma non solo. Della categoria residuale della comunità sociale circostante fa parte la dimensione territoriale della rappresentanza, così come l'interesse nazionale. Per quel che concerne la Pubblica amministrazione, il rapporto con la comunità sociale circostante si traduce nel rapporto con l'insieme delle domande espresse in ambito territoriale, sia da parte dei cittadini che da parte delle organizzazioni.
5. *Rapporti con i partiti politici della coalizione di appartenenza (maggioranza/opposizione)*: si tratta di un vincolo specifico dell'agire del personale politico rappresentativo, soprattutto per quel che concerne l'attività all'interno di assemblee elettive o organi con funzioni di governo. Esso rappresenta un legame, dall'intensità variabile a seconda delle circostanze, nei confronti degli altri partiti, e del personale rappresentativo da essi espresso, soprattutto rispetto alla tenuta di una maggioranza di governo e alle scelte che più ne caratterizzano

l'indirizzo politico e amministrativo. Per questo motivo, esso è molto più cogente nel caso ci si riferisca alle forze politiche che hanno vinto le elezioni e, quindi, hanno l'onere di governare. Nel caso di forze di opposizione, esso è certamente meno forte. Ciò tuttavia non toglie che, in entrambe le circostanze, costituisca un vincolo in una certa misura imprescindibile, proprio perché è all'origine di logiche di appartenenza e meccanismi di lealtà che possono condizionare significativamente il mandato elettivo.

6. *Rapporti con la pubblica amministrazione e gli apparati serventi la politica*: dalla distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa discende un rapporto fra ceto politico e apparati burocratici della PA che quanto meno dalle leggi Bassanini ha subito profonde trasformazioni. In tal senso, si tratta di un rapporto che dovrebbe svilupparsi nella reciproca autonomia e responsabilità. Ciò però non toglie che possa essere soggetto a comportamenti chiaramente suscettibili di implicazioni etiche, dall'abuso del potere politico sugli apparati amministrativi al comportamento opportunistico dei funzionari pubblici nei confronti del personale politico.
7. *Rapporti con i rappresentanti politici eletti e con il personale politico che esercita funzioni di governo*: si tratta di una relazione simmetrica e speculare a quella fra personale politico rappresentativo e apparati della Pubblica amministrazione, che quindi è caratterizzata dalle stesse aree critiche e dagli stessi rischi di abusi o comportamenti opportunistici (ovviamente a segno rovesciato).
8. *Rapporti con le istituzioni all'interno delle quali si opera (rappresentative o di governo)*: sono i rapporti che il personale politico rappresentativo intrattiene con le cariche istituzionali, i funzionari, gli uffici delle istituzioni all'interno delle quali svolgono il loro mandato, che in virtù del loro profilo politicamente neutrale dovrebbero regolare il confronto politico in modo equilibrato. Il contesto istituzionale in cui il personale politico si muove, sia in termini di rappresentanza elettiva, sia di ruoli di governo, è tale da regolare i comportamenti secondo una logica finalizzata a favorire un confronto politico equilibrato. Si tratta di istituzioni e figure che svolgono un ruolo di terzietà ed arbitrato, che rivolgono al personale politico una domanda di conformità rispetto alle regole di un ordinato confronto pubblico. In tal senso, il rispetto delle regole ha a che fare con i requisiti di comportamento che il personale rappresentativo o di governo è invitato ad osservare affinché il confronto equivalga ad un "fair game" (gioco equo, senza colpi bassi). Sotto questo profilo, proprio il rapporto con il contesto istituzionale in cui si opera, fatto di prassi, regole, uffici, ruoli, può rappresentare un'importante cornice di riferimento per la osservanza di comportamenti consoni ad un certo livello di reputazione.

A questo punto dell'analisi, è possibile abbozzare uno schema di Codice etico per il personale politico rappresentativo e per quello della Pubblica amministrazione, indicando sinteticamente l'insieme di principi

etici generali e particolari, atti a disciplinare i comportamenti politici e amministrativi e a definire una visione della rappresentanza politica e della funzione pubblica coerente con una prospettiva suscettibile di una valutazione etica³⁰.

SCHEMA DI CODICE ETICO

PREAMBOLO. PER UNA VISIONE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Il rapporto di rappresentanza politica, in un contesto democratico, si configura come un *contratto sociale* (*delega di autorità responsabile*) tra rappresentate eletto ed elettori, finalizzato a far fronte all'insieme di aspettative e interessi che i secondi possono legittimamente vantare nei confronti dei primi. Poiché nella sua azione politica e amministrativa il rappresentante eletto produce effetti diretti e indiretti su altri soggetti, anche aspettative e interessi di questi ultimi devono essere tenuti in debita considerazione e, in quanto tali, vanno annoverati fra i contenuti del contratto.

Analoghe considerazioni valgono, sempre in un contesto democratico, per la funzione pubblica; in relazione sia al personale politico rappresentativo e di governo, sia ai cittadini in quanto destinatari delle prestazioni e dei servizi realizzati dalla Pubblica amministrazione.

I soggetti di questo ipotetico contratto sociale sono gli stakeholder in precedenza menzionati, sia per il personale politico elettivo, sia per il pubblico funzionariato.

L'esercizio della rappresentanza politica e della funzione pubblica nelle forme previste dal presente Codice contribuiscono a definire il processo democratico.

PRINCIPI ETICI GENERALI

1. Principio di equità

La rappresentanza politica e la funzione pubblica si caratterizzano attraverso una forma di *cooperazione reciproca* in cui:

- a) *gli stakeholder del personale politico rappresentativo*: cittadini elettori, iscritti e dirigenti del partito di appartenenza, gruppi di pressione, partiti politici della coalizione di appartenenza, Pubblica amministrazione, istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante;
- b) *gli stakeholder del funzionariato pubblico*: cittadini elettori, gruppi di pressione, rappresentanti politici eletti, politici con funzioni di governo, istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante;

operano nel perseguimento di obiettivi *mutuamente vantaggiosi*, in grado di arrecare benefici all'intera collettività.

Ciascun soggetto, contribuendo al processo democratico, nei limiti che gli sono riconosciuti dal proprio ruolo, riceve da esso un'equa parte di benefici e sostiene un'equa parte di costi (senza discriminazioni ingiustificate).

2. Principio di imparzialità

Qualunque pretesa coerente con la concezione della rappresentanza politica e della funzione pubblica richiamata nel preambolo viene riconosciuta dal presente Codice, e merita *eguale considerazione e rispetto*, a prescindere dal particolare soggetto che la avanza.

Le aspettative di tutti i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel processo democratico non devono dar luogo a trattamenti di favore.

³⁰ Per un maggiore approfondimento cfr. il Codice Etico dell'American Society for Public Administration (ultima revisione 1994) e il Codice Etico dell'International City Management Association (1987) (Pasini, 1996).

3. Principio del ‘pluralismo’

Il processo democratico si contraddistingue in virtù della presenza di molteplici valori, concezioni del bene, tradizioni linguistiche, etniche e religiose, condotte e stili di vita, la cui ammissibilità va commisurata alla compatibilità mostrata nei confronti dei *principi pubblicamente riconosciuti e condivisi* dalle diverse realtà culturali presenti nella comunità sociale circostante.

4. Principio di efficacia

L'efficacia di tutte le attività contemplate dal processo democratico si misura attraverso il *livello di aspettative realizzato da parte dei cittadini (responsiveness)*, rispetto ad una rendicontazione trasparente che il personale politico elettivo e del funzionariato pubblico assicurano per quanto concerne le loro azioni e gli obiettivi correlati ad esse dichiarati. Il principio di efficacia implica che si trovino le modalità più opportune per promuovere le legittime aspirazioni dei cittadini, premiandone le capacità e soddisfacendone i bisogni.

5. Principio di efficienza

Le attività del processo democratico promosse dal personale politico rappresentativo o dal funzionariato pubblico devono prevedere un livello di investimento dei diversi soggetti in esse coinvolti, tale da produrre i minori costi possibili rispetto alle condizioni in cui esso è stato effettuato.

PRINCIPI ETICI RELATIVI AI COMPORTAMENTI POLITICI E AMMINISTRATIVI

6. Principio di integrità

Il rappresentante politico (il funzionario pubblico) rivendica piena autonomia rispetto alla scelta dei metodi e degli strumenti con i quali definisce, progetta e attua la propria azione politico-amministrativa. Nel contempo si assume piena responsabilità rispetto all'equità, imparzialità, efficacia e efficienza delle proprie iniziative, nel rispondere alle pretese legittime dei diversi soggetti che direttamente o indirettamente partecipano al processo democratico, in modo particolare i cittadini elettori.

7. Principio di responsabilità morale

Tutti i soggetti coinvolti nel processo democratico rispettano reciprocamente i rispettivi ruoli, impegnandosi a rimuovere le condizioni che potrebbero pregiudicare l'equità, l'imparzialità, l'efficacia e l'efficienza del processo stesso complessivamente inteso.

8. Principio di neutralità

La funzione pubblica garantisce un atteggiamento neutrale nei confronti di valori, concezioni del bene, tradizioni linguistiche, etniche e religiose, condotte e stili di vita presenti nel processo democratico, per quanto ciò risulti compatibile con i principi di equità, imparzialità, efficacia e efficienza previsti dal presente Codice.

9. Principio di apparenza e esemplarità

Personale politico rappresentativo e funzionariato pubblico devono evitare comportamenti che possano anche solo creare l'apparenza di scorrettezze tali da *danneggiare gravemente l'immagine delle istituzioni pubbliche, della Pubblica amministrazione e del processo democratico complessivamente inteso*.

10. Principio di lealtà

Il personale politico rappresentativo riconosce di avere un vincolo di lealtà nei confronti dei diversi soggetti del processo democratico (cittadini elettori, iscritti e dirigenti del partito di appartenenza, gruppi di pressione, partiti politici della coalizione di appartenenza, Pubblica amministrazione, istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante) che a qualche titolo vantano una legittima aspettativa nei suoi confronti.

Il funzionariato pubblico riconosce di avere un obbligo morale verso i diversi soggetti del processo democratico (cittadini elettori, gruppi di pressione, rappresentanti politici eletti, politici con funzioni di governo, istituzioni pubbliche, comunità sociale circostante) coinvolti direttamente o indirettamente dalla propria attività.

Il comportamento di ogni soggetto deve essere finalizzato a preservare la propria buona reputazione, così come quella degli altri soggetti del processo democratico.

11. Principio del rendere conto (*accountability*)

Il personale politico rappresentativo e il funzionariato pubblico si impegnano a render conto del proprio operato, rispetto alla loro attività politica e amministrativa, e nei confronti dei diversi interlocutori con i quali sono in relazione, sempre nel rispetto dei principi enunciati nel presente Codice.

12. Principio di responsabilità (*responsivness*)

Il personale politico rappresentativo e il funzionariato pubblico devono mostrarsi sensibili nell'affrontare circostanze nuove, condizioni mutevoli, domande e bisogni in via di evoluzione, aspettative diverse, che si manifestano nella società, così come da parte di qualunque soggetto direttamente o indirettamente coinvolto nel processo democratico, purché siano compatibili con l'equità, l'imparzialità, l'efficacia e l'efficienza per come sono intesi nel presente Codice.

13. Principio di riservatezza

Personale politico rappresentativo e funzionariato pubblico si impegnano a proteggere l'informazione riservata di carattere personale di cui vengono a conoscenza, assumendosi la responsabilità di non farla trapelare, se non dietro esplicito consenso della persona direttamente interessata. È possibile *derogare* al principio di riservatezza soltanto nei casi in cui la mancata rivelazione dell'informazione rischia di *compromettere il mandato fiduciario* tra i diversi soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel processo formativo.

14. Principio dell'interesse della comunità sociale circostante

Personale politico rappresentativo e funzionariato pubblico riconoscono alla comunità sociale in cui operano, sia essa locale o nazionale, un'equa considerazione, rispettandone e tutelandone le peculiari caratteristiche, a meno che queste non risultino in palese contrasto con le finalità del presente Codice.

15. Norma di riconoscimento dell'interesse nazionale

Personale politico rappresentativo e funzionariato pubblico si impegnano a riconoscere la salienza dell'interesse della comunità nazionale. Se ne fanno interpreti secondo una *logica cooperativa*, finalizzata al *mutuo vantaggio* di quanti, dall'interno e dall'esterno della comunità stessa, operano in vista della sua salvaguardia e valorizzazione. Si prodigano inoltre affinché l'interesse nazionale venga adeguatamente e consapevolmente compreso dai diversi soggetti coinvolti nel processo democratico.

17. Norma di condotta giusta

Norma di 'chiusura'

In ottemperanza alla propria responsabilità morale, personale politico e amministrativo in ogni situazione in cui potrebbe trarre vantaggio da una disegualianza di potere e/o informazione, si impegnano viceversa a:

- comprendere bisogni e preferenze del proprio interlocutore, a meno che queste risultino incompatibili con i principi enunciati nel presente Codice;
- formulare ogni impegno reciproco in modo tale da fornire al proprio interlocutore, specialmente quando a causa dell'ignoranza questi non sia neppure in grado di esigerla, tutta l'informazione rilevante, fornendo un quadro per quanto possibile esaustivo delle diverse alternative a disposizione;
- eseguire con scrupolo e con onestà il contenuto di ogni impegno preso, sia esso esplicitamente o implicitamente formulato, vantando una legittima aspettativa che anche l'altra parte faccia lo stesso;
- non approfittare di alcuna situazione in cui per frode, forza o bisogno si rendesse possibile trarre indebitamente vantaggio dall'attribuzione di costi ingiustificati al proprio interlocutore;
- evitare comportamenti opportunistici;
- rispettare le leggi nazionali, le normative internazionali e le prassi istituzionali, ai quali si è deliberatamente stabilito di aderire.

La lettura dello schema di Codice etico qui proposto potrebbe già di per sé bastare a comprendere la funzione che esso può svolgere al fine di favorire la formazione di un ceto politico e burocratico in grado di esercitare in modo responsabile il proprio ruolo. L'affermazione di una concezione responsabile dell'agire politico e amministrativo può peraltro costituire la cornice di contorno più adatta a rendere il personale politico rappresentativo e il funzionariato pubblico sensibili nei confronti dei costi della politica.

Il meccanismo fondamentale sulla base del quale opera la pressione normativa rispetto alla conformità nelle condotte di un codice etico è quello degli effetti reputazionali (Kreps, 1992). Secondo la teoria degli effetti reputazionali, l'esistenza di standard comunemente condivisi ed osservabili circa come i soggetti di un sistema di interazione dovrebbero comportarsi affinché vengano considerati "corretti", induce nei soggetti interagenti una pressione normativa alla conformità. E tale pressione, al reiterarsi dell'interazione, favorisce il diffondersi dei comportamenti "corretti", in quanto qualsiasi soggetto avverte, anche dal punto di vista del proprio personale interesse, un incentivo razionale alla conformità al fine di non essere escluso dalla cerchia degli interagenti.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1994), *La financiación de los partidos políticos*, CEC, Madrid;
- AA.VV. (1997), *Parteiendemokratie in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn;
- Bianco A. (2004), *Il finanziamento della politica in Italia*, Milano, Giuffrè editore;
- Borioni, P. (2005) *Risorse per la politica. Il finanziamento dei partiti fra tradizione e innovazione*, Carocci, Roma;
- Cain, M. e Taylor M. (2002), *Keeping It Clean. The Way Forward for State Funding of Political Parties*, IPPR, London;
- Camera dei deputati XV legislatura, Servizio Studi – Dipartimento istituzioni (2006), *Il finanziamento della politica in Italia*, n.30, 3 novembre 2006, pp.1-86;
- Camera dei deputati XV legislatura, Servizio Studi – Dipartimento istituzioni (2006), *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti d'America*, n.31, 3 novembre 2006, pp.1-47;
- Camera dei deputati XV legislatura, Servizio Studi – Dipartimento istituzioni (2006), *Il finanziamento della politica in Germania. I partiti e le fondazioni politiche*, n.34, 1 marzo 2007, pp.1-47;
- Capano G., Gualmini E. (a cura di) (2006), *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino;
- Carboni C. (a cura di) (2007), *Elite e classi dirigenti in Italia*, Bari-Roma, Laterza;
- Ceccanti S., Vassallo S. (a cura di) (2004), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino;
- Donaldson, T. & Preston, L. (1995), *The stakeholder theory of the modern corporation: Concepts, evidence and implications*, in “Academy of Management Review” 20, 65-91;
- Doublet, Y.M. (1997) *L'argent et la politique en France*, Economica, Paris;
- Ewing, K. (1987) *The Funding of Political Parties in Britain*, Cambridge U.P., Cambridge (UK);
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management : A stakeholder approach*, Boston, Pitman;
- Fusacchia A. (2006), “*The party must go on!*” *Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei*, in RISP (Rivista Italiana di Scienza Politica), anno XXVI, pp.87-114;
- Kreps D. (1992), *Teoria dei giochi e modelli economici*, il Mulino, Bologna;
- Hill, C. W. L., & Jones, T. M. (1992). *Stakeholder-agency theory*, in “Journal of Management Studies”, 29(2), 131-154;
- Mediobanca – Ufficio Studi –per Fondazione Civicum (2006), *Le società controllate dai Comuni di Milano, Napoli, Roma e Torino*, in Rivista quadrimestrale per scienza dell'amministrazione pubblica, numero 1-2, gennaio-agosto 2006, pp. 133-174;
- Ministero per gli Affari Regionali e Autonomie Locali (2007), *Schede e numeri su enti locali, servizi pubblici locali, enti partecipati*, Ufficio Stampa;

- Pasini N. (a cura di) (1996), *Etica e Pubblica Amministrazione. Analisi critica di alcune esperienze straniere*, Milano, F. Angeli;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2006), *Finanziaria 2007. Costi della politica*, www.governo.it;
- Rizzo S., Stella G.A. (2007), *La CASTA. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli;
- Salvi C., Villone M. (2005), *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori;
- Verzichelli L. (2001), *La commissione bilancio: arena distributiva o stanza di compensazione del ciclo elettorale?*, in Capano G., Giuliani M., *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino.

Articoli di giornali

- Annunziata L. (22 maggio 2007), *La casta, le caste*, La Stampa
- Arnese M. (11 maggio 2007), *Una poltrona da 4 miliardi*, Il Mondo
- Baroni P. (17 maggio 2007), *Inchiesta 4: Stato garage. Mezzo milione di auto blu*, La Stampa
- Baroni P. (27 aprile 2007), *Inchiesta 1: Spreco poli, sono solo ma valgo un gruppo*, La Stampa
- Baroni P. (29 aprile 2007), *Inchiesta 2: Provincia di spreco poli, monza in pole position*, La Stampa
- Baroni P. (5 maggio 2007), *Inchiesta 3: Partiti Italiani? I più cari d'Europa*, La Stampa
- Bruno E. (24 luglio 2006), *I costi delle istituzioni e della politica/1, la Camera spende 1,46 mld l'anno*, Il Sole 24 Ore
- Bruno E., Lusi D. (27 settembre 2005), *I costi della politica, Il palazzo senza tetto di spesa*, Il Sole 24 Ore
- Clarich M. (10 maggio 2007), *La via tortuosa del contenimento <<federalista>>*, Il Sole 24 Ore
- Colombo D. (12 agosto 2007), *L'accusa dei ministeriali: troppi sprechi*, Il Sole 24 Ore
- Lopapa C. (11 maggio 2007), *I sindaci: taglieremo poltrone e spese*, La Repubblica
- Manheimer R. (22 maggio 2007), *Sfiducia del 70% degli italiani per Parlamento e governo*, Corriere della Sera
- Marini A. (15 aprile 2007), *Ai parlamentari italiani la paga più alta*, Il Sole 24 Ore
- Marini A. (15 luglio 2007), *Camere, tre pensionati ogni onorevole attivo*, Il Sole 24 Ore
- Marini A. (12 agosto 2007), *Fondi ai Partiti, Italia record*, Il Sole 24 Ore
- Melis V. (10 maggio 2007), *Indennità libere nelle Regioni*, Il Sole 24 Ore
- Micossi S. (13 maggio 2007), *I vizi bipartisan della politica*, Il Sole 24 Ore
- Monti M. (22 maggio 2007), *Sono i tecnici i veri politici*, Corriere della Sera

- Morando E. (11 maggio 2007), *I costi della politica. Cominciamo dai nostri privilegi*, L'Unità
- Polito A. (22 maggio 2007), *La ditta della politica*, Il Foglio
- Rodotà S. (22 maggio 2007), *La sindrome del Palazzo*, La Repubblica
- Rogari M. (1 maggio 2007), *Onorevoli, vitalizi da tagliare*, Il Sole 24 Ore
- Romano S. (20 maggio 2007), *La marea del '92*, Corriere della Sera
- Stella G.A. (2 agosto 2007), *Fannulloni, sprechi e rimborsi. Il folle federalismo delle Regioni*, Corriere della Sera

Appendice 1: Il finanziamento ai partiti politici. Il caso italiano. La normativa vigente

In Italia il sistema dei partiti può contare su due principali fonti di **finanziamento**:

- i contributi, da parte dello Stato, a titolo di **rimborso delle spese elettorali** sostenute dai partiti e dai movimenti politici;
- i **finanziamenti dei privati** a partiti e movimenti politici, nei modi e limiti fissati dalla legge.

Il **contributo pubblico** a favore di partiti o movimenti politici venne introdotto per la prima volta dalla legge 2 maggio 1974, n. 195, in seguito modificata e integrata dalla legge 18 novembre 1981, n. 659 e da altri provvedimenti (art. 1 della legge 8 agosto 1980, n. 422; art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 413). In base a tali leggi, si prevedevano:

- una forma di contributo statale per il funzionamento ordinario dei partiti;
- una ulteriore forma di contributo a titolo di rimborso per le spese elettorali da questi sostenute per le elezioni politiche, europee e regionali.

Con il *referendum* popolare del 18 aprile 1993, è stata disposta l'abrogazione delle disposizioni di legge che erogavano finanziamenti per il funzionamento ordinario dei partiti politici. Pertanto, l'unica forma di contributo da parte dello Stato che ha continuato a sussistere è quella relativa al rimborso delle spese elettorali.

Sono inoltre previsti contributi statali agli organi ufficiali di informazione dei partiti (giornali e radio) ed agevolazioni fiscali (possibilità di detrazione d'imposta per le erogazioni di privati ai partiti; esenzione delle imposte per i trasferimenti ai partiti e per la registrazione degli statuti).

I RIMBORSI DELLE SPESE ELETTORALI

La disciplina del **contributo pubblico per le spese elettorali** è recata principalmente dalla L. 157/1999^[1], di riforma del sistema di **finanziamento** dei partiti, successivamente modificata.

I criteri per il riparto delle somme da assegnare sono contenuti nella L. 515/1993^[2] e nella L. 43/1995^[3].

La determinazione dei contributi

Le spese dei partiti e dei movimenti politici rimborsabili sono quelle sostenute per le campagne elettorali relative ai seguenti organi:

- Camera dei deputati;**
- Senato;**
- Parlamento europeo;**
- Consigli regionali.**

I rimborsi sono corrisposti ripartendo, tra i movimenti o partiti politici aventi diritto, **quattro fondi**, corrispondenti agli organi da rinnovare (Senato della Repubblica; Camera dei deputati; Parlamento europeo; consigli regionali), (L. 157/1999, art. 1, commi 1 e 3).

L'**ammontare** di ciascuno dei quattro fondi è pari, **per ciascun anno di legislatura degli organi stessi**, alla **somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei deputati** (L. 157/1999, art. 1, commi 1, 3 e 5).

Sono escluse dal rimborso le campagne per le elezioni negli enti locali (consigli comunali e provinciali).

La ripartizione dei fondi

Il fondo relativo alla **Camera dei deputati** è ripartito in proporzione ai voti di lista conseguiti tra i partiti e movimenti che abbiano superato la soglia dell'1 per cento dei voti validamente espressi.

Il fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del **Senato della Repubblica** è invece ripartito su base regionale. A tal fine il fondo è in primo luogo suddiviso tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna regione è ripartita tra le liste di candidati presentatisi nella regione con il medesimo contrassegno, in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale. Partecipano alla ripartizione del fondo le liste di candidati che abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nella regione o che abbiano conseguito almeno il 5 per cento dei voti validamente espressi in ambito regionale e i candidati non collegati ad alcun gruppo che risultino eletti o che conseguano nel rispettivo collegio almeno il 15 per cento dei voti validamente espressi^[5] (L. 515/1993, art. 9, co. 2).

Il fondo per le elezioni del **Parlamento europeo** è suddiviso tra i partiti e movimenti politici che abbiano ottenuto **almeno un rappresentante eletto**, in proporzione ai voti riportati da ciascuno di essi sul piano nazionale (L. 515/1993, art. 16).

Per le **elezioni regionali** si procede in primo luogo a **distribuire il fondo tra le regioni** in proporzione alla rispettiva popolazione^[6]. Nell'ambito di ciascuna regione, la quota spettante è quindi ripartita, proporzionalmente ai voti riportati, tra le liste che abbiano ottenuto **almeno un candidato eletto** al consiglio regionale della regione interessata (L. 43/1995, art. 6, co. 2).

Le modalità di erogazione dei rimborsi

L'erogazione del rimborso è disposta con **decreti del Presidente della Camera dei deputati o del Presidente del Senato della Repubblica**, secondo le rispettive competenze. Il Presidente della Camera provvede anche all'erogazione dei contributi relativi alle elezioni europee e regionali ed ai *referendum*.

I partiti o movimenti politici che intendono usufruire dei rimborsi sono tenuti a farne **richiesta**, a pena di decadenza, al Presidente del ramo del Parlamento competente, entro dieci giorni dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle liste (L. 157/1999, art. 1, co. 2).

Quanto alle modalità di corresponsione dei rimborsi, il contributo è versato sulla base di **quote annuali** entro il 31 luglio di ogni anno. In caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi è comunque effettuato.

I FINANZIAMENTI DEI PRIVATI

La legge disciplina due forme di **finanziamento dei privati** alla **politica**: il **finanziamento ai partiti** in generale e quello **ai singoli candidati** nel corso delle campagne elettorali.

Il **finanziamento** dei partiti politici

Con la legge 195/1974^[15] sono stati introdotti alcuni limiti alla contribuzione dei privati a favore delle forze politiche e misure finalizzate a garantire la trasparenza delle relative fonti di **finanziamento**.

La legge delimita l'ambito dei soggetti privati che possono erogare contributi ai partiti.

Possono versare contributi ai partiti o alle loro articolazioni politico-organizzative, nonché ai gruppi parlamentari, i singoli privati (persone fisiche) e le persone giuridiche (enti, associazioni, società, ecc.). Per queste ultime i finanziamenti sono ammessi soltanto se:

- la società non ha una partecipazione pubblica superiore al 20%;
- la società non è controllata da una società con partecipazione pubblica superiore al 20%;
- i finanziamenti sono deliberati dall'organo sociale competente;
- i finanziamenti sono regolarmente iscritti in bilancio (L. 195/1974, art. 7, co. 1).

E' invece vietata la contribuzione ai partiti o alle loro articolazioni politico-organizzative, nonché ai gruppi parlamentari da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime (L. 195/1974, art. 7, co. 2).

La legge impone peraltro il rispetto di alcuni obblighi posti a tutela della trasparenza.

Ad esempio, quando il contributo privato supera, nell'arco dell'anno, la somma di 50.000 euro, il donatore e il beneficiario sono tenuti a sottoscrivere una **dichiarazione congiunta** indirizzata alla Presidenza della Camera dei deputati. (L. 659/1981, art. 4, co. 3). Inoltre, i partiti hanno l'obbligo di rendicontare tutti i contributi ricevuti per la campagna elettorale al Presidente della Camera (*v. infra, Obblighi di dichiarazione*).

I contributi da parte dei privati sono soggetti ad un **regime fiscale agevolato** sotto forma di detrazione di imposta (D.P.R. 917/1986, art. 15, co. 1-*bis* e art. 78); (vedi *infra, Il regime fiscale del finanziamento privato*).

La legge stabilisce **limiti di spesa** per le campagne elettorali: le spese elettorali dei partiti o formazioni politiche che partecipano alla elezioni per il rinnovo delle Camere non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero complessivo dei cittadini iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni (o collegi) in cui il partito o movimento o lista presenta candidature, a tal fine sommando le iscrizioni nelle liste elettorali per la Camera e quelle per il Senato (L. 515/1993, art. 10).

Limiti di spesa per le campagne elettorali dei partiti sono previsti anche per le elezioni regionali, **ma non per le consultazioni elettorali europee, provinciali e comunali**, per le quali la legge non stabilisce alcun tetto di spesa.

Il **finanziamento** dei candidati

Una disciplina speciale è prevista per la raccolta di **contributi per le campagne elettorali** da parte dei singoli candidati, ferme restando le disposizioni stabilite in generale per il **finanziamento** dei partiti politici (trasparenza dei finanziamenti da parte di società; divieto di ricevere finanziamenti da organi della P.A. o da essa partecipati; obbligo di dichiarazione dei contributi superiori, nell'anno, a 50.000 euro, etc., sulle quali vedi *supra*).

I candidati alle **elezioni politiche** possono raccogliere fondi per il **finanziamento** della propria campagna elettorale esclusivamente per il tramite di un **mandatario elettorale** (L. 515/1993, art. 7, co. 3). Ciascun candidato comunica al competente **Collegio regionale di garanzia** (organo istituito presso ciascuna Corte di appello) il nominativo del mandatario elettorale da lui designato.

La legge prevede, inoltre, un **tetto massimo** per le spese relative alla campagna elettorale di ciascun candidato, che non possono superare l'importo massimo derivante dalla somma della cifra fissa di euro 52.000 per ogni circoscrizione (o collegio) elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni (o collegi) elettorali nei quali il candidato si presenta (L. 515/1993, art. 7, co. 1).

Obblighi di dichiarazione

Partiti

Per tutti i contributi ai partiti che - nell'arco di un anno - superino la somma di 50.000 euro il donatore e il beneficiario hanno l'obbligo di effettuare entro tre mesi (o entro il mese di marzo dell'anno successivo) una **dichiarazione congiunta** al Presidente della Camera (L. 659/1981, art. 4, co. 3).

Tale disposizione non si applica per tutti i finanziamenti direttamente concessi da istituti di credito o da aziende bancarie, alle condizioni fissate dagli accordi interbancari; nell'ipotesi di contributi o finanziamenti di provenienza estera, l'obbligo della dichiarazione è posto a carico del solo soggetto che li percepisce.

I rappresentanti dei partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati che concorrono per le elezioni politiche hanno inoltre l'obbligo di rendicontare tutti i contributi ricevuti per la campagna elettorale presentando ai Presidenti delle rispettive Camere, entro 45 giorni dall'insediamento, un **consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale** e le relative fonti di **finanziamento**. I controlli su tali rendiconti sono effettuati dalla Corte dei conti, cui i Presidenti delle Camere trasmettono la documentazione, attraverso un Collegio di controllo sulle spese elettorali, a tal fine istituito, composto da tre magistrati estratti a sorte tra i consiglieri in servizio (L. 515/1993, art. 12).

Inoltre i legali rappresentanti o i tesoriere dei partiti o dei movimenti politici devono trasmettere al Presidente della Camera dei deputati, entro il 31 luglio di ogni anno, un **rendiconto di esercizio**, corredato di una relazione sulla gestione e di una nota integrativa. Il rendiconto deve riportare le somme relative ai crediti per contributi elettorali e ai rimborsi elettorali. Nella relazione devono essere indicate le spese sostenute per le campagne elettorali e l'eventuale ripartizione tra i livelli politico-organizzativi del partito o del movimento dei contributi per le spese elettorali ricevuti.

Il regime fiscale del **finanziamento** privato

La legge 2/1997 ha disciplinato il regime fiscale delle erogazioni liberali delle persone fisiche (art. 5[22]) e giuridiche (art. 6[23]).

Il sistema si basa sul principio della detraibilità di quote dell'erogazione liberale a favore di movimenti o partiti politici dall'imposta sui redditi.

In particolare la legge prevede:

- per le erogazioni liberali in denaro delle persone fisiche, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19% dell'onere sostenuto, per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro[24];
- per le erogazioni liberali in denaro delle società di capitali e degli enti commerciali, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19% dell'onere sostenuto, sempre per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro. Peraltro, la detrazione non è consentita agli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché alle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente tali soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi.
- non si applicano le agevolazioni fiscali alle persone fisiche, società di capitali ed enti commerciali che abbiano dichiarato passività nelle dichiarazioni rese nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale l'erogazione liberale ha avuto luogo (L. 2/1997, art. 7).

Contributi ai giornali di partito

All'interno del complesso quadro delle norme di sostegno all'editoria, specifiche disposizioni disciplinano i contributi concessi dallo Stato in favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici che risultino essere organi di partiti o forze politiche.

Nel corso degli anni il legislatore ha fornito definizioni più o meno estensive delle imprese ammesse ai contributi pubblici.

La normativa in vigore fino al 31 dicembre 2000, introdotta dall'art. 2 della *legge 11 luglio 1998, n. 224* (Trasmissione radiofonica dei lavori parlamentari e agevolazioni per l'editoria), individuava i destinatari dei contributi nelle imprese editrici di quotidiani e periodici che, oltre che attraverso esplicita menzione riportata in testata, a partire dal 1° gennaio 1998, fossero:

- a) organi o giornali di forze politiche che avessero costituito un proprio gruppo parlamentare in una delle Camere;
- b) organi o giornali di forze politiche che avessero costituito un proprio gruppo parlamentare nel Parlamento europeo, purché aventi almeno un rappresentante in un ramo del Parlamento italiano.

Il comma 3-ter, dell'articolo 20 del D.L. 223/2006 (L. 248/2006)[32], per ovviare ai problemi sorti con l'unificazione di diverse forze politiche in un solo gruppo parlamentare, ha recentemente disposto che per accedere ai contributi non sia più necessario il requisito della rappresentanza parlamentare per le imprese editrici di quotidiani o

periodici che risultino essere giornali o organi di partiti o movimenti politici, che alla data del 31 dicembre 2005 abbiano già maturato il diritto ai contributi in questione.

Contributi alle imprese radiofoniche di partito

Un contributo analogo a quello previsto per le imprese editrici di quotidiani e periodici è previsto dall'art. 4 della L. 250/1990 anche a favore delle imprese radiofoniche che risultino essere organi di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento.

Per accedere al contributo la legge richiede inoltre che le imprese:

- abbiano registrato la testata giornalistica trasmessa presso il competente tribunale;
- trasmettano quotidianamente propri programmi informativi su avvenimenti politici, religiosi, economici, sociali, sindacali o culturali per non meno del 50 per cento delle ore di trasmissione comprese tra le 7 e le 20;
- non siano editori o controllino, direttamente o indirettamente, organi di informazione di partiti politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento.

Il **contributo annuo**, corrisposto sempre da parte del Dipartimento dell'informazione e dell'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è pari al **70% della media dei costi** risultanti dai bilanci degli ultimi due esercizi, inclusi gli ammortamenti, e comunque **non superiore a lire 4 miliardi** (pari a 2.065.827,60 euro).

Contributi ai Gruppi parlamentari

L'art. 15, co. 3, del Regolamento della Camera stabilisce che il Presidente della Camera **assicura ai Gruppi parlamentari**, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi.

Il contributo che la Camera eroga ai Gruppi parlamentari ammonta complessivamente, per **l'anno 2006**, a **32.950.000 euro**, come risulta dal progetto di bilancio interno della Camera dei deputati per l'anno finanziario 2006 (Doc. VIII, n. 2, cap. 135) approvato dalla Camera il 28 settembre 2006.

Tali somme sono destinate a fare fronte alle spese di funzionamento e a contribuire alle spese del personale dei Gruppi parlamentari.

Una disposizione analoga è prevista dall'art. 16 del Regolamento del **Senato**. Il progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 2006 (Doc. VIII, n. 2), approvato dal Senato il 3 ottobre 2006, reca, al cap. 1.15.1, uno stanziamento di **18.800.000 euro**.

Si riportano di seguito due tabelle sui rimborsi elettorali corrisposti per la Camera e per il Senato in relazione alle elezioni politiche del 2006:

Ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo della Camera dei deputati del 9 e 10 aprile 2006

Movimenti e partiti politici	Rimborso annuo spettante dal 2006 al 2010 ^[10]
L'Ulivo	16.038.257,19
Forza Italia	12.343.500,77
Alleanza Nazionale	6.327.567,26
UDC	3.524.482,27
Partito della Rifondazione comunista	2.996.963,20
Lega Nord	2.351.496,03
La Rosa nel Pugno – Laici Socialisti - Liberali radicali	1.331.743,18
Italia dei valori – Lista Di Pietro	1.204.570,63
Partito dei Comunisti italiani	1.188.490,19
Federazione dei Verdi	1.054.973,62
Popolari UDEUR	717.949,29
Sudtiroler Volkspartei	323.324,68
Autonomie Libertè Democratie	80.831,17
L'Unione	366.169,73
Associazioni italiane in Sudamerica	63.766,08
Per l'Italia nel mondo con Tremaglia	37.691,66
Unione sudamericana emigrati italiani - USEI	9.074,58
Alternativa indipendente italiani all'estero	3.723,04
Totale	49.964.574,57

In euro.

Ripartizione dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Senato della Repubblica del 9 e 10 aprile 2006

Movimenti e partiti politici	Rimborso annuo spettante dal 2006 al 2010 ^[11]
Casa delle libertà	284.199,99
Forza Italia	12.980.766,24
Lega Nord	2.098.861,52
UDC	3.670.455,53
Alleanza Nazionale	6.648.589,99
Democratici di sinistra	9.202.591,49
DL La Margherita	5.763.091,04
Rifondazione Comunista	3.913.427,27
Insieme con l'Unione	1.645.585,83
Di Pietro L'Italia dei valori	896.483,19

U.D.EUR Popolari	366.455,46
SVP	77.750,58
SVP	112.909,86
L'Ulivo	93.026,48
L'Unione SVP	321.549,93
Lista Consumatori	111.511,17
Forza Italia Alleanza Nazionale	33.218,76
Valleè d' Aoste	68.065,97
Totale	48.288.540,28

In euro

Appendice 2: Dichiarazioni (ex art.4 L.659/81) relative a contributi effettuati da privati a favore dei partiti politici negli anni 2006 e 2007

CONTRIBUTI CDL 2006/7		
Tutti i dati sono da intendersi in Euro		
ALLEANZA NAZIONALE (dato strano)		
Totale generale	485.088,61	A
FORZA ITALIA		
Totale generale	4.367.884,71	B
LEGA NORD		
Totale generale	3.065.885,80	C
PSI e DC		
Totale generale	2.220.406,00	D
(tutti da FORZA ITALIA)	2.220.406,00	F
UDC		
CCD	77.826,23	
UDC	6.033.430,93	
(di cui 1.000.000,00 da CCD come prestito infruttifero e 100.000,00 da Biancofiore, cioè CCD e CDU nel 2000)		
Totale generale	6.111.257,16	E
(di cui 1.000.000,00 da CCD come prestito infruttifero e 100.000,00 da Biancofiore		
	1.100.000,00	G
TOTALE "LORDO" CDL	16.250.522,28	(A+B+C+D+E)
Proviamo ora a sottrarre tutti i contributi o da un partito all'altro della CDL o da una corrente di partito al partito (CCD a UDC).		
TOTALE "NETTO" CDL	12.930.116,28	TOT-F-G

CONTRIBUTI UNIONE 2006/7

Tutti i dati sono da intendersi in Euro

ITALIA DEI VALORI

Totale generale	94.521,91	A
(di cui 12.604,91 di rimborso spese elett. Trentino)	12.604,91	

ROSA NEL PUGNO

ROSA NEL PUGNO	3.319.402,84	
(di cui da Radicali italiani 650.000; da SDI 1.272.856)		

PARTITO RADICALE TRANSNAZIONALE (TUTTI DA ROSA NEL PUGNO)	700.000,00	
--	------------	--

RADICALI ITALIANI TOTALE GENERALE (TUTTI DA ROSA NEL PUGNO)	242.500,00	
--	------------	--

SDI	2.746.922,39	
-----	--------------	--

(di cui da ROSA NEL PUGNO 465.000,00 e DA UNITI
NELL'ULIVO PER L'EUROPA 1.644.922,39)

Totale generale	7.008.825,23	B
(di cui 4.975.287,39 da giri interni)	4.975.287,39	I

PARTITO DEI COMUNISTI ITALIANI (PDCI)

Totale generale	425.623,30	C
(di cui 6.741,46 di rimborso spese elett. Trentino)		

PARTITO DELLE RIFONDAZIONE COMUNISTA (PRC)

Totale generale	4.377.486,03	D
(di cui 21.030,79 di rimborso spese elett. Trentino)		

POPOLARI – UDEUR

Totale generale	676.652,88	E
(di cui 1.652,88 rimborso spese elett. Trentino)		

FEDERAZIONE DEI VERDI

Totale generale	354.444,48	F
(di cui 11.837,98 di rimborso spese elett. Trentino)		

ULIVO (DS + DL + Ulivo)

Ulivo	2.935.488,00	
(di cui da DS 670.000; da MARGHERITA 428.000)		

DS	25.147.564,06	
----	---------------	--

(di cui da Ulivo 2006 7.791.434,74 e 15.013.655,25 DA UNITI
NELL'ULIVO PER L'EUROPA e 100.000,00 Bersani)

Totale generale	28.083.052,06	
(di cui 46.865,34 di rimborso spese trentino)		

DL			
DL – MARGHERITA	20.027.818,94		
(di cui da Ulivo 2006 5.237.238,42 e DA UNITI NELL'ULIVO PER L'EUROPA 12.950.025,33)			
I DEMOCRATICI	584.069,88		
(tutti da DL – Margherita)			
PPI	2.066.667,08		
(tutti da DL – Margherita)			
Rinnov. Ita.	181.583,48		
Totale generale (senza giri interni)	20.027.818,94		
(di cui 93.780,69 di rimborso spese elettorali trentino)			
Totale generale ULIVO	48.110.871,00	G	
(di cui 1.098.000,00 da DS e DL a Ulivo 2006)	1.098.000,00	J	
(e di cui 13.028.673,16 da Ulivo 2006 a DS e DL)	13.028.673,16	K	
(di cui 27.963.680,58 da Uniti nell'Ulivo per l'Europa a DS e DL)	27.963.680,58	L	
(di cui 140.646,04 di rimborso spese elettorali trentino)			
ROMANO PRODI			
ROMANO PRODI	200.000,00		
(tutti dal Comitato per Prodi)			
COMITATO PER PRODI 2006	2.705.000,00		
(di cui da Uniti nell'Ulivo per l'Europa 2.000.000,00)			
Totale generale	2.905.000,00	H	
(di cui 2.200.000,00 di giri interni)	2.200.000,00	M	
TOTALE GENERALE "LORDO" DELL'UNIONE:	63.953.424,83		
Proviamo ora a sottrarre tutti i contributi o da un partito all'altro dell'Unione o da una Lista Unitaria ai suoi partiti (e viceversa).			
da giri interni ROSA NEL PUGNO	4.975.287,39	I	
da DS e DL a Ulivo 2006	1.098.000,00	J	
da Ulivo 2006 a DS e DL	13.028.673,16	K	
da Uniti nell'Ulivo per l'Europa	27.963.680,58	L	
da giri interni ROMANO PRODI 200.000,00	2.200.000,00	M	
Dal rimborso spese elettorali Trentino	194.514,05		
	49.460.155,18	N	
TOTALE DELL'UNIONE "NETTO"	14.493.269,65		

ANALISI CONTRIBUTI PERSONE FISICHE/IMPRESE**DL**

	Contributi	% del totale dei contributi da persone fisiche/imprese
Persone fisiche	1.328.014,50	76,28%
Imprese	412.943,00	23,72%
TOTALE DA P.F./IMP	1.740.957,50	

DS

	Contributi	% del totale dei contributi da persone fisiche/imprese
Persone fisiche	1.461.549,73	67,80%
Imprese	694.059,00	32,20%
TOTALE DA P.F./IMP	2.155.608,73	

FORZA ITALIA

	Contributi	% del totale dei contributi da persone fisiche/imprese
Persone fisiche	2.480.284,71	56,78%
Imprese	1.887.600,00	43,22%
TOTALE DA P.F./IMP	4.367.884,71	

AN

	Contributi	% del totale dei contributi da persone fisiche/imprese
Persone fisiche	235.088,61	48,46%
Imprese	250.000,00	51,54%
TOTALE DA P.F./IMP	485.088,61	

UDC

	Contributi	% del totale dei contributi da persone fisiche/imprese
Persone fisiche	3.065.430,93	61,17%
Imprese	1.945.826,23	38,83%
TOTALE DA P.F./IMP	5.011.257,16	

In chiave comparata, per un confronto fra modelli (Europa-USA), si veda:
Marini A. (12 agosto 2007), *Fondi ai Partiti, Italia record*, Il Sole 24 Ore, p.18

Appendice 3: Indennità e stipendi dei rappresentanti politici eletti ai vari livelli istituzionali

Fonte: Federico Novelli (2007)

Tabella 1: Gli “stipendi” dei Deputati*
(fonte: rielaborazione dell’ autore sulla base di dati contenuti nel sito internet della Camera)

Indennità lorda mensile (per 12 mesi)	11.703,64
Indennità netta mensile (per 12 mesi)	5.486,58
Diaria**	4.003,11
Spese per il rapporto con gli elettori	4.190,00
Assegno di fine mandato	80% importo mensile indennità per ogni anno di mandato o frazione non inferiore a 6 mesi
Assegno vitalizio***	Tra il 25% e l’ 80% indennità parlamentare

*Valori espressi in euro.

I dati seguenti tengono conto della riduzione del 10% stabilita dalla delibera dell’ Ufficio di Presidenza del 17 gennaio 2006.

**Ridotta di 206,58 euro per ogni giorno di assenza dalle sedute con votazioni.

***A 65 anni riducibili a 60 in base al numero di anni del mandato.

Per quanto riguarda l’ assegno di fine mandato, il Deputato versa, in apposito fondo, il 6,7% della propria indennità lorda, ossia 784,14 euro.

Per quanto riguarda, invece, l’ assegno vitalizio, il Deputato versa una quota pari all’ 8,6% della propria indennità lorda, ossia 1.006,51 euro, come stabilito il 30 luglio 1997 da apposito Regolamento dell’ Ufficio di Presidenza.

Lo stesso Regolamento sancisce la sospensione del pagamento del vitalizio nel caso in cui il Deputato sia nuovamente eletto nel Parlamento nazionale, o nel Parlamento Europeo o in un consiglio regionale.

Tabella 2: Esenzioni e privilegi dei Deputati*
(fonte: rielaborazione dell’ autore su dati contenuti nel sito internet della Camera)

Pedaggio sulle autostrade italiane	NESSUNO
Circolazione sui treni in Italia	GRATUITA
Circolazione marittima in Italia	GRATUITA
Circolazione sugli aerei in Italia	GRATUITA
Trasferimenti dal luogo di residenza all’ aeroporto più vicino e da Fiumicino a Montecitorio (forfait trimestrale dimezzato per gli eletti nel collegio Lazio 1)	3.323,70
Trasferimenti aeroportuali per chi dista più di 100 km dall’ aeroporto più vicino	3.995,10
Rimborso annuale per viaggi all’ estero (per studio o attività connesse all’attività parlamentare)	3.100,00
Rimborso annuo spese telefoniche	3.098,74

*Valori espressi in euro.

Tabella 3: Gli “stipendi” dei Senatori*
(fonte: rielaborazione dell’ autore su dati contenuti nel sito internet del Senato)

Indennità lorda mensile (per 12 mesi)	11.703,64
Indennità netta mensile (per 12 mesi)	5.486,58

12 mesi)**	
Diaria***	4.003,11
Assegno di solidarietà (o di fine mandato)	80% dell' indennità mensile lorda per ogni anno di mandato (o per una frazione non inferiore ai 6 mesi)
Assegno vitalizio****	25-80% dell' indennità a seconda degli anni di mandato
Rimborso spese attività del mandato parlamentare	4.678,36 (di cui al Senatore 1.637,43 ed al Gruppo parlamentare di appartenenza 3.040,93)

*Valori espressi in euro.

**Se il Senatore versa la quota per la reversibilità dell' assegno vitalizio (2,15% pari a 251,63 euro), l' indennità netta scende a 5.234,95 euro.

***E' decurtata di 258,23 euro per ogni giorno di assenza dalle sedute con votazioni qualificate o con la verifica del numero legale.

***A 65 anni riducibili a 60 in caso di svolgimento di più legislature.

Per quanto riguarda l' assegno di solidarietà, il Senatore versa mensilmente, in apposito fondo, una quota

pari al 6,7 dell' indennità lorda, ossia 784,14 euro.

Per quanto riguarda l' assegno vitalizio il Senatore versa mensilmente una quota pari all' 8,6% della sua

indennità lorda, pari a 1.006,51 euro, più una quota pari al 2,15% della sua indennità lorda pari a 251,63

euro per la reversibilità.

Tabella 4: Esenzioni e privilegi dei Senatori
(rielaborazione dell' autore su dati contenuti nel sito internet del Senato) Valori espressi in euro.

Circolazione autostradale	GRATUITA
Circolazione ferroviaria	GRATUITA
Circolazione marittima	GRATUITA
Circolazione aerea	GRATUITA
Spostamento a Roma se il Senatore deve percorrere fino a 100 km per arrivare ad aeroporto o staz. ferr. più vicini (rimborso annuo)	13.293,60
Spostamento a Roma se il Senatore deve percorrere più di 100 km per arrivare ad aeroporto o staz. ferr. più vicini (rimborso annuo)	15.979,18
Spese viaggio per gli eletti nel Comune di Roma o residenti a Roma (rimborso annuo)	6.646,80
Spese per viaggi internazionali di aggiornamento (rimborso annuo)	3.100
Spese telefoniche (rimborso annuo)	4.150
Assistenza sanitaria integrativa (per Senatori durante il mandato, cessati dal mandato o ai titolari di trattamenti di reversibilità, nonché ai rispettivi familiari)	4,5% delle comp.ze mensili lorde per i Senatori in carica; 4,7% per gli altri

*Valori espressi in Euro

I dati espressi permettono di dire qual' è l' entità del costo totale che l' intera collettività nazionale deve sostenere per i membri del Parlamento.

Sappiamo, infatti, che i Deputati sono 630 e i Senatori 320, di cui 315 eletti e 5 di diritto o a vita. I parlamentari sono 950 e ognuno di essi prende, solo come emolumento "puro"¹³ lordo 140.443,68 euro l'

anno. Tutti insieme, e solo come emolumento, i parlamentari costano alla collettività 133.421.496 euro l'

anno. A questa cifra dobbiamo aggiungere l' "esercito" di rimborsi, esenzioni, diaria e privilegi vari.

Dobbiamo considerare, poi, che prima che fosse approvata la legge finanziaria per il 2006, l' emolumento

(l' indennità) dei parlamentari era superiore del 10%.

Tabella 5: Emolumenti e indennità per i membri dei Consigli e dei Governi regionali*

	Emolumento mensile	Emolumento annuale	% rispetto ai membri del Parlamento	Numero Degli eletti	Totale annuale
Consigliere	7.607,4	91.288,8	65	1.113	101.604.434
Presidente Consiglio	3.482,292	41.787,504	30	20	835.750,08
Presidente Giunta	3.482,292	41.787,504	30	20	835.750,08
Assessore e Vice-Presidente cons.	2.340,728	28.088,736	20	231	6.488.498,02
Presidenti commissioni, capigruppo, segretari del Consiglio	1.755,546	21.066,552	15	-	-
Vice-presidente e segretari commissioni	585,182	7.022,184	5	-	-

*Valori medi tra le regioni, espressi in euro

TOTALE ANNUALE: 109.764.432

Tabella 6: Emolumenti e indennità per i Consiglieri ed i membri dei Governi provinciale*

	Emolumento mensile	Emolumento annuale	% rispetto all' emolumento del Presidente	Numero degli eletti	Totale annuale
Presidente Giunta prov.le	9.000	108.000	100	103	11.124.000
Vice - presidente	6.750	81.000	75	103	8.343.000
Pres. Consiglio	5.850	70.200	65	103	7.230.600
Assessore	5.850	70.200	65	1.030	72.306.000
Consigliere	400	4.800	4	3.633	17.438.400
Gettone di Presenza medio	100				

*Valori espressi in Euro

TOTALE ANNUALE: 116.442.000

Tabella 7: Emolumenti e indennità per i membri dei Consigli e delle Giunte comunali (Comuni da 30.000 a 50.000 ab.) Valori medi espressi in euro (fonte: Società libera)

	Emolumento mensile	Emolumento annuale	% rispetto all' emolumento del sindaco	Numero degli eletti	Totale annuale
Sindaco	6.000	72.000	100	8.101	583.272.000
Vice-Sindaco	3.000	36.000	50	8.101	291.636.000
Presidente Consiglio	2.700	32.400	45	8.101	262.472.000
Assessore	2.700	32.400	45	40.777	1.321.174.800
Consigliere	140	1.680	4	99.123	166.526.640

Gettone di pres. Medio (comuni da 10.000 a 30.000 ab.)	35				
--	-----------	--	--	--	--

*Valori espressi in Euro

TOTALE ANNUALE: 2.650.081.840

Tabella 8: Emolumenti e indennità per i membri dei consigli e dei Governi circoscrizionali (fonte: Società libera) Valori medi espressi in euro

	Emolumento mensile	Emolumento annuale	% rispetto all' indennità di funz. di un assessore di grande città	Numero degli eletti	Totale annuale
Presidente	1.620	19.440	60	600	11.664.000
Consigliere	600	7.200	50**	12.541	90.295.200

Totale annuale: **101.959.200**

**Percentuale del gettone di presenza di un consigliere comunale di grande città

Regolamento adottato dal Ministro dell'Interno, il ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, con DECRETO 4 aprile 2000, n.119 "Regolamento recante norme per la determinazione della misura dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, a norma dell'articolo 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265"

Tabella 9: Indennità di funzione mensile dei sindaci

Comuni fino a 1000 abitanti	2.500.000
Comuni da 1001 a 3000 abitanti	2.800.000
Comuni da 3001 a 5000 abitanti	4.200.000
Comuni da 5001 a 10000 abitanti	5.400.000
Comuni da 10001 a 30000 abitanti	6.000.000
Comuni da 30001 a 50000 abitanti	6.700.000
Comuni da 50001 a 100000 abitanti	8.000.000
Comuni da 100001 a 250000 abitanti	9.700.000
Comuni da 250001 a 500000 abitanti	11.200.000
Comuni oltre i 500000	15.100.000

Indennità di funzione mensile dei presidenti della provincia

Province fino a 250.000 abitanti	8.000.000
Province 250001 a 500000 abitanti	9.700.000
Province 500001 a 1000000 abitanti	11.200.000
Province oltre 1000000 abitanti	13.500.000

Gettoni di presenza per i consiglieri comunali

Comuni fino a 1000 abitanti	33.000
Comuni da 1001 a 10000 abitanti	35.000
Comuni da 10001 a 30000 abitanti	43.000
Comuni da 30001 a 250000 abitanti	70.000
Comuni da 250001 a 500000 abitanti	115.000
Comuni oltre i 500000 abitanti	200.000

Gettoni di presenza per i consiglieri provinciali

Province fino a 250.000 abitanti	70.000
Province 250001 a 500000 abitanti	90.000
Province 500001 a 1000000 abitanti	150.000
Province oltre 1000000 abitanti	200.000

* Valori in Lire