

Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica

Roberto Bin

(editoriale della rivista "Le Regioni", 3/2012)

L'ondata dell'antipolitica si è abbattuta sul sistema delle autonomie sommandosi agli effetti congiunti della tempesta finanziaria e del maremoto provocato dagli scandali emersi in certe Regioni e in alcuni comuni. Difficile prevedere che cosa rimarrà dell'autonomia regionale e locale quando la situazione ritornerà alla normalità. In queste poche righe non voglio avventurarmi in previsioni arrischiate, ma mi limiterò ad un solo interrogativo: quanto ci costano le misure provocate dalla legislazione volta a ridurre i costi della politica?

1. La voce di uscita più banale è formata dai costi finanziari veri e propri. Il riordino delle Province, per esempio, pur promosso per ridurre i "costi della politica", potrebbe invece rivelarsi causa di un aggravio delle spesa pubblica, almeno nel breve-medio periodo. A fronte della riduzione dei costi relativi al personale politico, ed ad una spesa pressoché costante per il personale dipendente degli enti locali (che verrà trasferito, raramente licenziato) o dello Stato (verranno sfoltiti anche prefetti, questori, comandi provinciali dei carabinieri, direzioni dell'Agenzia delle entrate ecc.), un aumento di spesa verrà imposto dalla necessità di adeguare l'intestazione di targhe, buste, lettere, siti web, conti bancari, rapporti di utenza ecc. Il subentro di un'amministrazione all'altra non potrà non gravare poi in termini di trasloco di uffici e di loro riorganizzazione. Mesi e mesi di lavoro saranno richiesti per rimettere in sesto le competenze, trasferendole dalla vecchia alla nuova Provincia e dalla Provincia "rinnovata" alla Regione o ai comuni. Quand'anche questa operazione non comportasse "costi vivi" (come invece è prevedibile), la riorganizzazione distoglierà per lungo tempo le amministrazioni dall'esercizio delle loro incombenze. E non introduco nel calcolo i costi che deriveranno dal contenzioso, che già si è acceso e che non potrà non intensificarsi man mano che verranno individuate le province da sopprimere, il personale da trasferire, le funzioni da rideterminare.

Già questa considerazione legittimerebbe più di un dubbio sulla sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza necessari per intervenire con decretazione d'urgenza. Se l'urgenza era motivata da ragioni di tipo finanziario, non

sembra che risultati positivi sotto quel profilo possano essere conseguiti in tempi brevi. Si sa che molti dubbi sono stati sollevati sulla legittimità costituzionale di un riordino delle province in deroga alle procedure previste dall'art. 133.1 Cost.: ma di ciò si dovrà occupare la Corte costituzionale. Il mio dubbio è diverso e per certi aspetti più radicale: è accettabile che al riordino delle funzioni degli enti locali (e per riflesso anche di quelle regionali) si proceda per decreto d'urgenza del Governo?

L'interrogativo si scompone in due questioni: una riguarda l'uso dello strumento della decretazione d'urgenza, l'altro l'avocazione di ogni decisione in capo al Governo (a cui sono demandate anche la determinazione in via amministrativa dei "requisiti minimi" delle province e delle funzioni "statali" che restano attribuite alle "nuove" province, nonché l'individuazione dei beni e delle risorse, connessi alle funzioni da trasferire dalle province ai comuni). Una riforma dell'amministrazione locale così vasta da lambire lo stesso quadro costituzionale avrebbe avuto bisogno di un ben diverso processo di preparazione, di dibattito, di confronto d'idee. E soprattutto non può fondarsi – a mio avviso – su una formula matematica che combina parametri geografici e dimensioni demografiche: questa impostazione è aberrante, forse adatta ad una organizzazione di tipo militare, certo non applicabile al nucleo profondo della democrazia che risiede nell'autogoverno delle collettività locali. È un'impostazione che magari può soddisfare l'estetica economicistica che oggi impera, ma che è ovviamente inadatta a soddisfare le stesse esigenze di funzionalità ed efficienza di cui essa si nutre: come si fa ad applicare lo stesso schema di amministrazione locale a realtà tanto diverse quanto lo sono le regioni italiane? È possibile che l'armoniosa suddivisione in province delle Marche, che rispecchia perfettamente l'equilibrata ripartizione idrogeologica e sociale del territorio, sia riorganizzabile con la stessa formula matematica che si applica ad una Regione come la Lombardia, che ruota attorno ad un unico polo metropolitano? Quante sono le differenziazioni di mappatura demografica, territoriale, altimetrica, produttiva e di tradizione amministrativa tra le regioni italiane?

Tener conto di questi dati avrebbe dovuto suggerire che un'opera seria di riordino non si potesse iniziare senza coinvolgere le Regioni nella stessa impostazione del piano di lavoro. Invece, con buona pace del principio costituzionale di sussidiarietà, le Regioni sono coinvolte solo per un parere in merito all'applicazione concreta dei criteri "militari" predeterminati dal Governo. Ma la sussidiarietà, l'autogoverno, la democrazia, si sa, sono concetti politici, e quindi

devono cedere alla razionalità economicistica e all'esigenza di tagliare i costi degli apparati pubblici: ce lo chiede l'Europa!

2. Questo è però solo uno dei frutti dell'antipolitica. L'antipolitica non si manifesta soltanto nella contestazione populistica dei "costi della politica", ma anche, al piano superiore della teoria dello Stato, nella svalutazione del "pubblico" e del "politico" che è insita nella visione "mercatista" dominante. I due profili si saldano e si rafforzano a vicenda. La riduzione delle province, l'eliminazione dei comuni minori e l'adeguamento forzoso degli uni e delle altre ad una dimensione "ottimale", la riduzione degli organi politici e del numero dei rappresentanti ai diversi livelli di governo, la riduzione – e possibilmente l'eliminazione – di ogni forma di finanziamento pubblico dei partiti, lo svilimento della politica come mestiere e l'auspicio che essa viva di "prestiti" della società civile: tutti questi sono prodotti di un'ideologia i cui effetti sono nefasti.

Il primo segno dell'affermazione di questa ideologia è stata una scelta popolare sciagurata compiuta dal popolo italiano. Mi riferisco al *referendum* che, all'inizio degli anni '90, ha abrogato, con un inedito voto plebiscitario, la legge sul finanziamento pubblico dei partiti. L'antipartitismo è un animale assai facile da cavalcare: sull'onda della reazione provocata dallo scandalo di mani pulite, gli elettori italiani andarono in massa a votare l'abolizione del finanziamento pubblico (ma anche del voto di preferenza, che invece oggi sembra destinato a ritornare in auge). Una reazione comprensibile, ma ciò non di meno un errore gravissimo, alla cui radice c'è un'idea sbagliata, l'idea che la politica non costi e non debba costare. Che dirigere la politica nazionale sia una sorta di passatempo che si può affidare ad un dilettante – qualcuno "prestato alla politica" - è un'idea folle, lo capirebbe chiunque. Della preparazione e selezione di chi ci governa dovremmo invece preoccuparci, e molto, e investire il necessario per cercare di ottenere risultati rassicuranti. Così come dovremmo investire sulle strutture che elaborano le decisioni politiche. Non si tratta soltanto del costo delle persone, che potrebbe essere anche molto relativo, perché il vero problema è il costo del decidere. Decidere significa disporre di basi conoscitive adeguate, elaborare ipotesi, confrontare soluzioni e scegliere tra esse: tutto questo non può essere sostituito dall'improvvisazione, perché richiede strutture, analisi, procedure - e quindi costi.

Dopo "tangentopoli", distrutto dalle indagini penali lo scandaloso sistema di finanziamento "privato" – cioè illegale – dei partiti e abrogato quello pubblico a

furore popolare, i vecchi partiti politici sono evaporati e, con essi, si sono sgretolate le macchine che servivano alla decisione. C'erano case editrici, istituti, fondazioni che pubblicavano riviste e studi, promuovevano incontri e ricerche, organizzavano scuole per i quadri direttivi. Essi servivano ad elaborare idee e indirizzi politici. Per conoscere la linea di un partito a proposito di un determinato tema (la scuola, l'energia nucleare, il *welfare* o qualsiasi altro argomento in agenda) si sapeva che cosa consultare. Il partito investiva nell'elaborazione delle sue linee politiche, e queste si diffondevano in tutte le sue strutture periferiche, offrendo un indirizzo sicuro e un supporto culturale sufficiente ai dirigenti locali. Oggi, al giornalista che chiede ad un esponente politico l'opinione su un tema qualsiasi, giungono risposte improvvisate, prive di qualsiasi supporto. L'intervistato esprime la "sua" opinione anche se non ha alcun titolo particolare per averne una.

La fine del finanziamento pubblico dei partiti ha causato l'eliminazione di tutte le loro strutture di elaborazione. Se oggi viviamo nella più profonda delle crisi economiche, la responsabilità è soprattutto dell'assenza di politica: l'apertura dei mercati alla globalizzazione, l'entrata nell'euro, l'esplosione della tecnologia sono fenomeni epocali che la politica – e quindi l'Italia - non ha saputo affrontare sul piano delle idee. Ne abbiamo affidata la gestione a dilettanti "prestati alla politica", che non hanno saputo guardare più in là del loro tornaconto - o della loro magra esperienza, che è poi lo stesso. Aver tolto le risorse alla politica ha tolto al paese la possibilità di elaborare risposte adeguate alle sfide.

3. Abolito il finanziamento pubblico dei partiti, la spesa per la politica è esplosa, ma in direzioni sbagliate, causando uno spostamento significativo della destinazione della spesa. È dilagata la spesa per le indennità di parlamentari e consiglieri e i trasferimenti ai gruppi assembleari, come conseguenza inevitabile dell'inaridirsi del finanziamento diretto ai partiti. Se il deputato, il senatore o il consigliere regionale non ha più alle spalle il partito e le sue strutture, è giustificato che chieda all'assemblea di appartenenza di dotarlo delle risorse e degli strumenti necessari a svolgere il proprio mandato. Così non si finanziano più partiti, ma si finanziano gli eletti. E non c'è più la struttura del partito a controllare come queste risorse siano utilizzate. Messo il singolo, e non il partito, di fronte alla fonte da cui sgorgano i finanziamenti, i fenomeni degenerativi sono semplicemente inevitabili.

A questo porta il disprezzo della politica e il rifiuto di finanziarla: al posto degli apparati di partito, che avevano i loro *contra* ma anche qualche *pro*, perché

costituivano eserciti regolari con tanto di sussistenza, disciplina e polizia militare, ci ritroviamo talvolta davanti a gruppi sbandati di lanzicheneccchi. Che il Parlamento retribuisca un eletto significa che il suo lavoro ci costerà, ma non ci garantisce anche di aver fatto un investimento fruttifero: pagare molto i parlamentari (o i consiglieri o i gruppi) non corrisponde ad investire in conoscenze e in qualità della decisione; semmai – come ammoniva Benjamin Constant quasi due secoli fa - istiga chi si candida a concepire il mandato come un modo per migliorare le proprie condizioni di vita.

4. I costi dell'antipolitica non sono mai stati quantificati. Una riforma dell'assetto degli enti locali priva di un progetto e di una strategia (che non sia quella di rafforzare il centro e indebolire le autonomie) promette piccoli risparmi, discrete "spese vive" e non calcolati costi di riorganizzazione, nella speranza non garantita di acquisire miglioramenti di efficienza. I "tagli" della spesa per la politica colpiscono alla cieca un sistema di esercizio dei servizi pubblici spesso inefficiente, ma altre volte più che accettabile. L'ideologia delle privatizzazioni, figlia maggiore dell'antipolitica, promette miglioramenti della qualità dei servizi pubblici e incalcolabili risparmi finanziari grazie alla concorrenza in un mercato che spesso non c'è, provocando però il sicuro trasferimento in mano privata di investimenti che la collettività ha finanziato anno per anno. Ciò che è previsto in tutti i paesi europei – il finanziamento pubblico dei partiti – viene denunciato come uno scandalo da eliminare o almeno drasticamente ridurre, ottenendo il taglio della spesa pubblica "che l'Europa ci chiede".

Ma i costi non sono solo finanziari. A subire l'ondata di antipolitica è l'intero tessuto democratico delle autonomie. Dimenticando che – purtroppo – corruzione e malversazioni non sono prerogativa solo di (alcuni) governi e amministrazioni locali, il Governo "tecnico" vuole riassumere in mano sua il controllo della periferia. Si affaccia in questi giorni un progetto di revisione costituzionale del Titolo V che è, ad un tempo, un capolavoro di insipienza giuridica e di pulsione centralistica: è chiaro a tutti che la riforma del 2001, frettolosa e rabberciata, è fallita; ma la riforma del 2012 appare ancora più frettolosa e inconsapevole di quali siano i nodi reali che hanno impedito alla disciplina costituzionale in vigore di funzionare a dovere. Un Governo di "tecnici" avrà i suoi meriti sul piano del risanamento finanziario, ma su quello della redazione dei testi legislativi e costituzionali meriterebbe una sonora bocciatura.

In un Paese la cui legislazione fosse ispirata ad un'equilibrata visione del sistema democratico, il controllo del governo locale andrebbe svolto dagli elettori, non dalle autorità centrali, che dovrebbero intervenire solo nei confronti di specifici episodi degenerativi (l'intervento sostitutivo previsto dall'art. 120.2 Cost. servirebbe proprio a questo). La legislazione dovrebbe rafforzare il controllo democratico degli elettori sull'esercizio del governo, magari stimolandolo attraverso la chiara evidenza dei risultati della gestione del mandato politico e delle ripercussioni di questa sull'aggravio fiscale a carico dei cittadini-elettori. E gli stessi meccanismi dovrebbero essere applicati anche al Governo nazionale, costituendo finalmente un "principio fondamentale" dell'intero sistema di governo della Repubblica. E invece l'apparato della grande burocrazia centrale – quello che fornisce tanti "tecnici" a questo e ad altri Governi precedenti, che costituisce da sempre il principale freno allo sviluppo del Paese, che è stato anche di recente al centro di tanti scandali - è riuscito a riversare lo sdegno popolare sulle amministrazioni periferiche e a ripresentarsi come il vero tutore della decenza amministrativa.

Purtroppo gli stessi Presidenti delle Regioni sono caduti in questo tranello. Un documento della Conferenza delle Regioni del 27 settembre 2012 chiede al Governo *"di stabilire in via definitiva, attraverso un decreto-legge che garantisca un percorso veloce e uniforme, nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica, che prendano le mosse dall'adozione di criteri standard al fine di promuovere l'omogeneizzazione delle diverse situazioni regionali"*, indicando tra i punti prioritari la riduzione dei compensi percepiti dai Consiglieri, dai Presidenti e dai componenti della Giunta; la riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori; il limitare e uniformare la spesa dei gruppi consiliari; l'eliminazione della possibilità di costituire nuovi gruppi che non abbiano corrispondenza con le liste elette; la fissazione del numero delle Commissioni consiliari permanenti e/o speciali... C'è da non crederci: quasi tutte le Regioni e Province autonome, tra la fine del 2011 e l'inizio dell'anno nuovo, avevano impugnato le norme del decreto-legge 138/2011, che – appunto - fissava il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché l'indennità e il trattamento previdenziale dei consiglieri, lamentando la violazione di ben 13 articoli della Costituzione (ma la Corte costituzionale ha rigettato tutti i ricorsi delle regioni ordinarie con la sent. 198/2012, nel cui merito non voglio entrare). Ed ora invocano l'intervento "tutorio" del Governo.

È la prova migliore che l'antipolitica ha vinto la partita, i "tecnici" potranno riportare il Paese sotto il controllo prefettizio. I costi, forse irreparabili, di questa

vittoria sono la drastica riduzione dell'autonomia politica delle collettività. Ne guadagnerà davvero la moralità pubblica?