

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 970

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato GOZI

Norme per il contenimento dei costi della politica, delle istituzioni
e delle pubbliche amministrazioni

Presentata il 17 maggio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge, già presentata nella precedente legislatura dall’onorevole Bernardini (atto Camera n. 1063), raccoglie in parte i dati-denuncia divulgati in più occasioni dai quotidiani nazionali e contenuti nei saggi *Il costo della democrazia* di Cesare Salvi e Massimo Villone (Mondadori, 2005) e *La casta* di Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella (Rizzoli, 2007).

Già il 21 dicembre 2006, la Camera dei deputati aveva approvato un ordine del giorno sulla legge finanziaria 2007 (diventa la legge n. 296 del 2006), a firma Sergio D’Elia (Rosa nel pugno) e Luciano Pettinari (L’Ulivo), con il parere favorevole del Governo su gran parte di esso, volto a porre rimedio ad alcune previsioni contenute nella stessa legge finanziaria che incidono particolarmente sui costi della politica, che sarebbe più corretto definire « costi dell’anti-democrazia ».

Con la legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007) si sono fatti passi avanti ponendo limiti alle retribuzioni e agli emolumenti a carico del pubblico erario, pur mantenendo delle deroghe. Si è finalmente impedito che gravino a carico delle amministrazioni pubbliche gli oneri derivanti dalla stipula di polizze assicurative per i danni eventualmente arrecati all’ente dagli amministratori, i quali saranno liberi di assicurarsi rispetto al loro operato, ma a loro spese. Sono state introdotte norme volte a limitare la costituzione di società miste a partecipazione pubblico-privata da parte di regioni ed enti locali per le sole attività strettamente strumentali alla vita dell’ente o comunque necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Negli ultimi anni le società miste hanno registrato una straordinaria fortuna, soprattutto nell’ambito del governo regionale e locale. Dall’utile apporto delle risorse e

del *know-how* dei privati all'esercizio di funzioni pubbliche si è passati a una forma sofisticata di gestione clientelare e partitocratica del consenso. Dalla cura dell'interesse pubblico attraverso l'organizzazione e gli uffici dell'ente locale, eventualmente ricorrendo al mercato per quanto necessario attraverso normali meccanismi di gara, si è passati all'istituzione, invece, di società miste *ad hoc*.

Questo implica, da un lato, un'utilizzazione meno efficiente delle risorse, una parte delle quali sono dirottate sui costi della struttura da istituire; dall'altro, la gestione clientelare del potere politico-amministrativo, perché gli organi di governo delle società miste – e i posti di lavoro – sono decisi in base a logiche di « parrocchia » partitica. All'occorrenza si è inventata una nuova società per accontentare tutti i « cespugli » di una coalizione. E, dunque, con le risorse pubbliche si è aperta la via alla creazione di corpose clientele personali in capo a chi è titolare di un potere politico-amministrativo o comunque è in grado di incidere sull'esercizio di tale potere.

Tuttavia, su molto ancora si può intervenire. La presente proposta di legge tocca solo alcune altre isole dei costi della politica nel *mare magnum* di sprechi, privilegi e spese ingiustificabili che rimandano direttamente all'interesse dei partiti di acquisire nuove clientele e consolidare la rete di consenso elettorale.

Ma l'universo dei tagli possibili e opportuni su aree di inaccettabile spreco e di finanziamento pubblico indiretto dei partiti è assai più vasto. Perché se il finanziamento pubblico ai partiti, tramite l'espediente dei rimborsi elettorali, costa all'erario poco più di 200 milioni di euro all'anno, salvo scioglimento anticipato delle legislature che comporta aumenti esponenziali di tali oneri, l'ammontare totale dei costi indiretti della politica può essere stimato dai 3 ai 4 miliardi di euro, un quarto degli stanziamenti previsti da una legge finanziaria ordinaria. Con questi soldi pubblici si pagano gettoni, stipendi ed emolumenti a un esercito di amministratori locali, *manager* pubblici, consiglieri e consulenti di isti-

tuti, scuole, centri, autorità, commissioni, enti, agenzie, comunità e società miste, non certo – salvo eccezioni – per la loro capacità professionale, le prove offerte sul campo, i risultati conseguiti o l'esigenza effettiva per la vita pubblica delle loro prestazioni, ma solo grazie a sponsorizzazioni politiche e per consolidare ed estendere la rete di potere clientelare dei partiti.

I costi della politica, oltre a incidere pesantemente sulla struttura della spesa pubblica, costituiscono un fattore decisivo di blocco del « sistema Italia », della sua competitività interna e della sua capacità di attrarre investimenti esterni.

L'obiettivo di liberalizzare e modernizzare il Paese non può essere perseguito (soltanto) attraverso i tagli e gli equilibri di bilancio, ma cercando pulizia amministrativa, efficienza e competitività di sistema.

Attraverso la riduzione dei cosiddetti « costi della politica » è possibile anche liberare risorse per il rilancio di obiettivi fondamentali dell'azione di governo come, ad esempio, l'università e la ricerca, il finanziamento degli ammortizzatori sociali e per una migliore cura di funzioni primarie dello Stato, come la sicurezza e, soprattutto, la giustizia, che è divenuta la prima e prioritaria questione sociale del nostro Paese, poiché l'Italia è primatista di condanne in Europa da parte della Corte di Strasburgo.

Con l'articolo 1 della presente proposta di legge, oltre a prevedere una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di mancata pubblicazione sul sito *web* delle amministrazioni dei dati relativi agli emolumenti erogati, sostanzialmente si attua la soppressione di alcune deroghe previste rispetto al limite massimo degli emolumenti a carico del pubblico erario. In particolare, con il comma 2, si sopprimono le deroghe consentite per gli incarichi di consulenza conferiti per lo svolgimento di attività propedeutiche ai processi di dismissione di società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero di analisi funzionali alla verifica della sussistenza dei presupposti normativi e di mercato per l'attivazione di detti processi, e con il comma 1, lettera b), la formula più

generica « per motivate esigenze di carattere eccezionale e un periodo di tempo non superiore a tre anni » che consente deroghe a più ampio raggio.

L'articolo 2 ripristina la responsabilità per colpa lieve davanti alla Corte dei conti. Tale forma di responsabilità diretta degli amministratori pubblici è stata soppressa, tra mille polemiche, con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, che, unitamente alla rimozione dei limiti e dei controlli sulle attività delle pubbliche amministrazioni, ha favorito lo smarrimento crescente nell'azione politico-amministrativa dei necessari criteri di rigore e di correttezza.

Con l'articolo 3 si stabiliscono per legge alcuni criteri che attualmente sono demandati agli uffici di Presidenza delle due Camere, a parità degli attuali livelli di indennità e rimborsi. In particolare: si esclude la possibilità di creare nuove categorie di rimborso in aggiunta a quelle definite; si fissa il criterio da adottare per le ritenute da operare in relazione all'assenza, considerando presente il parlamentare che partecipi almeno al 50 per cento, e non più al 30 per cento, delle votazioni effettuate con procedimento elettronico nell'arco della giornata; si prevede il rimborso delle spese di viaggio e soggiorno solo per quelle riconducibili esclusivamente all'esercizio del mandato, nonché per quelle relative ai viaggi di andata e ritorno dal luogo di residenza alla sede parlamentare. Per tali rimborsi è necessaria la richiesta da parte del parlamentare attestante l'entità e le finalità delle spese che dovranno essere documentate; si eliminano i rimborsi per gli ex parlamentari; si definiscono i criteri per l'erogazione del contributo per le spese inerenti il rapporto tra eletto ed elettore.

L'articolo 4 definisce i criteri per la cessazione della partecipazione statale nella Sviluppo Italia Spa e nelle società da questa controllate o partecipate, superando così quanto previsto dalla legge finanziaria n. 296 del 2006, che ne delinea invece un riassetto a partire dal cambio di denominazione (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa).

Questo è forse uno dei casi più eclatanti di spreco di denaro pubblico, anche attraverso il moltiplicarsi delle società controllate e partecipate. Il fallimento della missione originaria della società è evidente, come pure è indiscutibile la torsione clientelare determinatasi nel tempo. Nonostante l'impegno di ingenti risorse pubbliche, nessuno degli obiettivi che si volevano raggiungere si mostra pienamente realizzato. La fine della partecipazione dello Stato assume il senso di un messaggio fortemente simbolico e segnala, al tempo stesso, la necessità di cambiare rotta per sostenere lo sviluppo, in particolare nelle aree economicamente svantaggiate del nostro Paese.

Infine, con gli articoli da 5 a 7, si propone la soppressione di diversi enti, il cui costo elevato non corrisponde a un utile pubblico significativo.

Si tratta per lo più di strutture teoricamente riconducibili al modello dell'autorità indipendente rispetto al potere esecutivo, ma che nell'esperienza concreta non hanno risposto alle esigenze di sottrazione alla diretta influenza del decisore politico, della libera concorrenza tra fornitori di beni e servizi e, quindi, di tutela degli interessi del cittadino utente.

Quanto alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, la tutela della trasparenza non si può utilmente garantire in modo centralizzato da parte di un organo indipendente. Semmai, va favorita una tutela diffusa, assicurando celerità all'intervento del giudice amministrativo in sede locale.

Anche per quanto concerne l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, alle esigenze di controllo in senso proprio possono rispondere le ordinarie strutture (Ministeri competenti, Consiglio superiore dei lavori pubblici, Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici eccetera). La trasparenza dei contratti pubblici attraverso la loro pubblicazione sul sito *web* dell'amministrazione può costituire un'ulteriore forma di controllo, mentre la domanda di legalità in senso stretto deve rimanere affidata alla magistratura, ordinaria e contabile.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I

DISPOSIZIONI SU RETRIBUZIONI ED EMOLUMENTI A CARICO DEL PUBBLICO ERARIO, RESPONSABILITÀ DEGLI AMMINISTRATORI PUBBLICI E PARTECIPAZIONE STATALE ALL'AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO DI IMPRESA SPA

ART. 1.

(Limite alle retribuzioni e agli emolumenti a carico del pubblico erario).

1. All'articolo 3, comma 44, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il quinto periodo è inserito il seguente: « La mancata pubblicazione sul sito *web* è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 10.000 euro a carico dell'amministratore che ha disposto l'erogazione del pagamento »;

b) il sesto periodo è soppresso.

2. Il comma 467 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è abrogato.

ART. 2.

(Ripristino della responsabilità per colpa lieve).

1. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, la parola: « grave » è soppressa.

ART. 3.

(Determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento).

1. Alla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

« ART. 1. — 1. L'indennità spettante ai membri dal Parlamento a norma dell'arti-

colo 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è regolata dalla presente legge ed è costituita da quote mensili. Gli Uffici di Presidenza delle Camere determinano l'ammontare delle quote in misura tale che il trattamento economico comprensivo del rimborso delle spese di segreteria e di rappresentanza e di qualsiasi altro rimborso, fatta eccezione per quanto previsto dagli articoli 2, 2-bis e 2-ter, non superi il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione ed equiparate »;

b) l'articolo 2 è sostituito dai seguenti:

« ART. 2. – 1. Ai membri del Parlamento è corrisposta una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere ne determinano l'ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese e in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione ed equiparate; per le ritenute da effettuare per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni, si considera presente il parlamentare che partecipa almeno al 50 per cento delle votazioni effettuate con il procedimento elettronico nell'arco della giornata.

ART. 2-bis. – 1. Sono altresì rimborsate al parlamentare le spese sostenute per i viaggi e per i soggiorni riconducibili esclusivamente all'esercizio del mandato e quelle relative ai viaggi di andata e ritorno dal luogo di residenza alla sede dell'Assemblea parlamentare di appartenenza. I rimborsi per le spese di viaggio e soggiorno sono effettuati esclusivamente su richiesta dell'interessato e devono essere corredati della relativa documentazione attestante l'entità e le finalità delle spese medesime. Le spese per viaggi e soggiorni non sono in alcun caso rimborsate agli ex parlamentari.

ART. 2-ter. – 1. Il contributo previsto per le spese inerenti al rapporto tra eletto ed elettore è erogato esclusivamente previa domanda dell'interessato, corredata della

documentazione attestante l'entità e le finalità delle spese medesime ».

ART. 4.

(Cessazione della partecipazione statale all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa Spa).

1. Il conferimento di risorse pubbliche da parte dello Stato in qualsiasi forma all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa Spa nonché alle società da essa partecipate o controllate cessa a decorrere dal 31 dicembre 2013, fatte salve esclusivamente le risorse destinate a completare il finanziamento di progetti già definitivamente approvati alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La partecipazione di rappresentanti dello Stato, da chiunque e in qualunque modo nominati, negli organi dell'Agenzia di cui al comma 1 e in quelli delle società da essa partecipate o controllate cessa a decorrere dal 31 dicembre 2013.

3. Entro il 31 marzo 2014, su proposta dei Ministri competenti per materia, sono definite, mediante apposito regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le procedure di liquidazione dell'Agenzia di cui al comma 1 e la destinazione delle risorse rese disponibili dall'attuazione dei commi 1 e 2 del presente articolo.

CAPO II

SOPPRESSIONE DI ENTI

ART. 5.

(Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture).

1. È soppressa l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, prevista dagli articoli 6 e seguenti del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

2. Dopo l'articolo 251-*bis* del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è inserito il seguente:

« ART. 251-*ter.* — (*Pubblicazione sui siti web dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*). — 1. Ciascuna amministrazione pubblica è tenuta a pubblicare sul proprio sito *web*, entro cinque giorni dalla data di stipula, l'elenco di tutti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Per ciascun contratto devono essere indicati l'appaltatore, l'oggetto, la durata e il corrispettivo ».

ART. 6.

(*Soppressione della COVIP*).

1. È soppressa la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

ART. 7.

(*Soppressione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*).

1. È soppressa la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

ART. 8.

(*Trasferimento di funzioni conseguente alla soppressione di enti*).

1. Le funzioni già svolte dagli enti soppressi ai sensi degli articoli 5, 6 e 7 della presente legge sono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri o ai Ministeri competenti nelle rispettive materie, mediante apposito regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il personale dipendente in servizio presso gli enti soppressi è assegnato all'amministrazione competente individuata dal regolamento di cui al comma 1 con il riconoscimento delle condizioni economi-

che e normative applicate dalla medesima amministrazione.

3. Decorsi tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, cessano dalla carica i commissari o i membri degli organi degli enti soppressi comunque eletti o nominati. Dalla medesima data cessa ogni corresponsione ai medesimi commissari e membri di emolumenti a qualsiasi titolo in precedenza percepiti.

ART. 9.

(Soppressione dell'Istituto diplomatico, della Scuola superiore dell'economia e delle finanze e della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno).

1. È soppresso l'Istituto diplomatico, di cui agli articoli da 87 a 92 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18.

2. È soppressa la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, prevista dal regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 28 settembre 2000, n. 301.

3. È soppressa la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, di cui al decreto del Ministro dell'interno 10 settembre 1980, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 62 del 4 marzo 1981.

