

## L'insostenibilità costituzionale dell'antipolitica\*

di Massimo Greco\*\*

*“Voglio che attraverso una sorveglianza attiva sia repressa l'infedeltà e venga garantito l'impiego dei fondi pubblici” (Napoleone – settembre 1807)*

Impregiudicata ogni valutazione sugli eventuali benefici di carattere finanziario ed economico che deriverebbero dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione Europea, un elemento pedagogico di positività è certamente da individuare nei mutanti comportamenti dei cittadini italiani chiamati, ex art. 54, comma 2, Cost., ad esercitare le funzioni pubbliche loro affidate. L'introduzione di limiti e vincoli nella gestione finanziaria del sistema pubblico, mentre ha infatti indotto i titolari della “cosa pubblica” a chiudere i rubinetti di una spesa pubblica incontrollata e poco finalizzata alla concreta cura degli interessi pubblici, ha fatto emergere una diffusa infedeltà nell'uso delle pubbliche risorse finanziarie. Difficile è sostenere che a tale inversione di rotta si sarebbe arrivati comunque. L'allegria gestione delle risorse pubbliche, che ha contribuito non poco ad alimentare il preoccupante debito pubblico, rappresenta infatti un problema genetico del nostro Paese, difficilmente eliminabile attraverso l'autonomo inserimento nel sistema di specifici anticorpi. Il richiamo al dovere di fedeltà nell'esercizio della funzione pubblica, prima ancora di essere scolpito nelle tavole della Costituzione, trovava infatti ospitalità anche nei pensieri di chi, come Napoleone nell'ottocento, aveva già una visione pubblicistica delle Repubbliche.

Orbene, se la parsimonia nell'uso delle risorse pubbliche è un corollario fondamentale di quella “fedeltà qualificata” richiesta a coloro che esercitano la funzione pubblica in nome e per conto dello Stato, il vento dell'antipolitica che continua a soffiare impietoso sul dibattito non solo politico, grazie anche all'incosciente amplificazione operata dai mezzi di comunicazione, rischia di generare ulteriori, ed ancora più gravi, problemi. Sull'onda di slogan come “sprecopoli” e “gettonopoli”, che certamente presentano un sostrato di triste realtà, si sta generando nell'immaginario collettivo, notoriamente preda di effetti mediatici “a grappolo”, la convinzione che l'impegno pubblico derivante dal mandato elettivo svolto nelle Autonomie locali, si possa assicurare senza alcuna remunerazione. In sostanza, in tempi di crisi economica in cui la maggioranza delle famiglie italiane non riesce più ad arrivare alla quarta settimana, sono in tanti a ritenere giusto, equo, corretto e sostenibile che l'impegno dei propri Rappresentanti nelle Istituzioni democratiche, almeno in quelle locali, possa/debba essere assicurato alla stregua di socio di un'associazione di volontariato.

In tale direzione si registrano diverse disposizioni normative contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni che hanno perseguito una logica di costante riduzione dei costi della rappresentanza politica, limitando la platea dei soggetti destinatari delle indennità e riducendone progressivamente la misura ovvero precludendone l'incremento. La legge finanziaria per il 2006 (articolo 1, comma 54, della Legge 23 dicembre 2005 n. 266) ha

\* Scritto sottoposto a *referee*.

imposto una decurtazione del 10% rispetto a quanto percepito dagli interessati al 30 settembre 2005; il D.L. 25 giugno 2008 n. 112 (cd. decreto competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, ha sospeso la possibilità dei singoli enti di incrementare i compensi dei propri amministratori mediante delibere consiliari e di giunta, cristallizzandoli nella misura vigente alla legge n. 133/2008, e l'art. 1 comma 136 della legge n. 56/2014, ha imposto un obbligo di invarianza della spesa concernente lo status degli amministratori locali per gli enti interessati da un aumento del numero di Consiglieri ed Assessori.

Ora, se è vero che l'esercizio delle funzioni elettive dà luogo ad un rapporto di servizio onorario, il cui compenso è scevro da qualsiasi connotato di sinallagmaticità, con la conseguenza che la corresponsione del gettone di presenza o dell'indennità di funzione non costituisce retribuzione, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione<sup>1</sup>, è anche vero che secondo la letteratura che si è affermata sul tema, il concetto di *munus publicum* implica lo svolgimento di un compito che viene sì "donato" alla collettività, ma non in chiave eminentemente gratuita, presupponendo pur sempre una situazione di debito a carico di coloro che ricevono tale "dono"<sup>2</sup>.

In tale contesto, rinfrescare la memoria su alcuni principi costituzionali, e quindi democratici, può essere utile per evitare che sull'onda dell'antipolitica si continui a "navigare a vista", magari andando a "sbattere" su scogli ben più consistenti di quelli che si presentano nell'immediato. Direttamente connessa allo *status* di amministratore locale è l'acquisizione di diritti di carattere economico che rinvergono fondamento nei principi sanciti dall'art. 51, comma 3, della Costituzione secondo cui "*Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro*". Ancora, l'art. 7 della Carta Europea dell'autonomia locale, recepita nel nostro ordinamento con legge di ratifica 30 dicembre 1989 n. 439, così recita: "*1) Lo statuto dei rappresentanti eletti dalle collettività locali deve assicurare il libero esercizio del loro mandato. 2) Esso deve consentire un adeguato compenso finanziario delle spese derivanti dall'esercizio del loro mandato, nonché se del caso, un compenso finanziario per i profitti persi, ed una remunerazione per il loro lavoro svolto, nonché un'adeguata copertura sociale*". Tali principi, che si pongono come parametro di riferimento per il legislatore e l'interprete, hanno trovato positiva declinazione nella disciplina recata dall'art. 77 TUEL che così recita: "*La Repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità e di rimborsi spese nei modi e nei limiti previsti dalla legge*".

L'impegno politico, quindi, se certamente non è una professione, richiede tuttavia una buona dose di professionalità. Professionalità che consta di competenze, abilità, spirito di servizio, abnegazione, onestà intellettuale, ma anche di tanto tempo da dedicare alle Istituzioni in cui si esercita il mandato elettivo. Date per scontate le caratteristiche personali, il tempo messo a disposizione viene ordinariamente sottratto alle attività occupazionali di quel medesimo cittadino che, spogliatosi della veste istituzionale, ha comunque necessità di essere fedele alla Repubblica ai sensi e per gli effetti del comma 1 del citato art. 51 della Costituzione. Dietro questa fedeltà alla Repubblica (*rectius*, senso civico) si nasconde il dovere interinale di ogni cittadino di far funzionare le Istituzioni

---

1 Cons. Stato, Sez. V°, sent. 10/09/2010 n. 6526.

2 Tar Sicilia, Palermo, sent. 06/10/2009 n. 1569.

democratiche che compongono la medesima Repubblica e, quindi, di candidarsi per l'esercizio di funzioni pubbliche di tipo elettivo. Pensiamo infatti per un solo attimo all'ipotesi estrema dell'indisponibilità dei cittadini a rivestire funzioni pubbliche elettive. La Repubblica scivolerebbe certamente in una deriva autoritaria. Di fronte a questo diritto/dovere del cittadino di esercitare funzioni pubbliche, è pertanto insostenibile la tesi della non remunerazione dell'impegno politico esercitato nelle Istituzioni.

Ma vi è di più, in una società complessa e "liquida" come quella contemporanea, alla classe dirigente, non solo locale, viene richiesto un impegno adeguato alla sfida del tempo. Le tumultuose trasformazioni sociali ed economiche finiscono infatti per generare ricadute dagli esiti incerti sui territori e sulle Istituzioni locali, chiamati sempre più a competere tra loro. Alla valorizzazione dei territori, e di tutte le forme di Autonomia (territoriale di governo e funzionale), segue inevitabilmente una rivalutazione, a rialzo, delle rispettive classi dirigenti, alle quali, peraltro, viene richiesto sempre più un impegno di tipo "glocale".

Ecco perché la riforma del Titolo V° della Costituzione, nel riconoscere pari dignità tra i vari livelli istituzionali che compongono la Repubblica, ha aperto nuovi scenari di autogoverno locale all'interno del quale sia l'Assemblea elettiva che il singolo Consigliere vengono caricati di responsabilità che certamente prima non avevano. Secondo la giurisprudenza amministrativa, *"Dunque, i consigli sono se e quando lo vogliono, tutt'altro che dei passa-carte. Hanno notevoli poteri che non sono misurabili soltanto con riferimento al numero delle sedute formali. Se eseguono questi compiti soddisfacentemente danno un significativo contributo alla democrazia locale collegando il potere di governo alle aspettative dei cittadini, dei gruppi e delle associazioni. Buoni dibattiti, anche vivaci e conflittuali, purché non su argomenti esoterici e non con decisioni preconfezionate dalle maggioranze, ma su temi rilevanti per la vita delle comunità, servono a rivitalizzare quelle comunità e a dare un senso all'interesse politico dei cittadini"*.<sup>3</sup>

La nuova identità del Consigliere, dunque, si costruisce anche fuori dalle aule consiliari. Una nuova funzione esercitata "tra la gente", per raccogliere le istanze che provengono dal territorio ed interfacciarle con l'azione politica dell'Ente locale. Una vera e propria funzione di "ascolto" quindi, che prima era soltanto esercitata a fini esclusivamente elettorali e che oggi viene istituzionalizzata anche attraverso apposite forme espressamente previste nello Statuto dell'Ente. Con la legge 265/99, i cui contenuti sono poi confluiti nel Testo Unico n. 267/2000, il legislatore ha voluto assegnare un nuovo e più pregnante ruolo sia all'organo consiliare che agli stessi Consiglieri, che non si esaurisce esclusivamente nella partecipazione alle sedute del consiglio, ma che si estende alla partecipazione alle riunioni dei gruppi politici come momento propedeutico alla funzione politica, di elaborazione progettuale e di studio delle proposte presentate all'ordine del giorno o in corso di elaborazione, nonché alla partecipazione ad iniziative promosse dall'Amministrazione o dall'Ufficio di Presidenza al fine di assicurare l'informazione preventiva, elemento fondamentale per consentire ai consiglieri di svolgere il proprio compito non solo con consapevolezza, ma, soprattutto, con continuità, presidiando l'Ente. La riforma in questione, riconosce implicitamente che la funzione del Consigliere non si riduce alla mera partecipazione alle sedute, ma deve estendersi ad altri momenti, a loro volta istituzionali, anche se ad efficacia esclusivamente interna, in quanto non generano

---

<sup>3</sup> Gianfranco Pasquino, "Consiglieri senza lavoro", Il Sole24Ore, 11/02/2002.

atti amministrativi dotati del potere di costituire, modificare o estinguere diritti o posizioni giuridiche.

Conseguenza di tale ragionamento è che la democrazia ha i suoi costi, che gravano puntualmente sul bilancio della spesa pubblica e quindi su ogni singolo contribuente. Sta al Sistema-Italia, e alla sua classe dirigente che quotidianamente lo nutre, individuare le tecniche di *check and balances* idonee a ripristinare un equo, responsabile e sostenibile “contratto sociale” tra Stato e cittadino. Una improvvida decisione del legislatore di ridurre a simbolico il compenso percepito da chi esercita funzioni pubbliche elettive negli Enti locali, mentre rischierebbe di vulnerare i citati principi costituzionali, finirebbe per scoraggiare quel necessario, quanto vitale per la democrazia, impegno pubblico richiesto ai cittadini della Repubblica Italiana.

\*\* Funzionario Direttivo della Regione Siciliana e Cultore di Diritto Pubblico Italiano e Comparato all'Università Kore di Enna – massimo.greco@unikore.it