

## Amministratori locali e riforma della politica

*Gianfranco Pasquino*

Ai tempi di Max Weber, quando iniziava l'era della politica a partecipazione ampia, la contrapposizione fra chi viveva *di* politica e chi viveva *per* la politica poteva forse essere molto netta. Certo, nella distinzione weberiana è presente una forte componente «di valore», quasi un'esortazione: ad interessarsi di politica, a farla attivamente, ma non a trasformarla in un vero e proprio mestiere, in una professione. Ed è giusto e opportuno che il teorico della burocratizzazione avvertisse acutamente i problemi che sarebbero derivati dalla presenza di molti, troppi individui che vivessero *di* politica, forse anche perché incapaci di fare altro.

Oggi sappiamo, molte ricerche lo hanno messo in luce, che la politica è diventata davvero per molti uomini (e pochissime donne) una professione, un'occupazione a tempo pieno, esclusiva ed assorbente, che, in molti casi, ha anche impedito l'acquisizione di competenze specifiche. La politica è, per quel settore più o meno ampio di individui che vengono chiamati classe politica o ceto politico, una professione senza professionalità. E oggi sappiamo anche che i professionisti della politica risultano troppo spesso distaccati dalla società, incapaci di confrontarsi con le sue esigenze vecchie e ancor più nuove, in possesso di linguaggi esoterici e di tecniche di «governo» spesso obsolete (ma capaci di durare).

Sappiamo tutto questo, ma non abbiamo saputo trovare i rimedi (al plurale, poiché è dubbio che si possa escogitare una sola soluzione ad un problema di tale complessità). Naturalmente, i problemi della classe politica, della sua rappresentatività, della sua carriera, delle

sue competenze risultano molto diversi da paese a paese, e più gravi in Italia. Infatti, dove manca l'alternanza, la circolazione della classe politica è ridotta e la sua burocratizzazione cresce. Dove i partiti non si sostituiscono periodicamente al governo, i dirigenti dei partiti non debbono abbandonare i loro posti in occasione di sconfitte elettorali. Dove il sistema proporzionale garantisce un po' tutti, la lottizzazione (insita nel codice genetico della proporzionale) salvaguarda le posizioni di un po' tutti gli attori partitici del sistema e dei loro gruppi di riferimento. La classe politica si crea e si mantiene in un circuito relativamente chiuso, poco sensibile alle sfide sociali, estremamente lento nel suo ricambio.

Soprattutto, la classe politica si abitua all'idea di una carriera (anche se può negare in teoria l'esistenza di un percorso politico, lo seguirà in pratica). Anzi, si acconcia alla trafila da seguire, consapevole delle mosse da effettuare e di quelle da evitare. E quindi, diventa ancora meno suscettibile di apporti esterni che rischino di mettere in gioco la carriera e di incrinare le posizioni acquisite. Poi un sistema in cui, come quello italiano, la carriera sia in larga parte condizionata dalle posizioni acquisibili nei partiti, rende la classe politica di selezione, formazione, promozione quasi esclusivamente partitica. Gli effetti si possono sentire anche sul modo di governare. Saranno effetti talvolta positivi: di affidabilità dei partiti nell'attuazione dei programmi e di disciplina degli eletti; talvolta negativi: di rapporti troppo stretti tra partiti e gruppi di pressione e di controllo dei partiti sugli eletti in termini di subordinazione e conformismo di questi ultimi.

Ovvio che neppure a questi problemi si può trovare facile soluzione. Se, però, si ritiene che il modo con cui si forma la classe politica è importante, allora diventa necessario ampliare le possibilità di reclutamento, a partire dai livelli più bassi. Pertanto, in questa prospettiva, certo ampia, è possibile valutare concretamente anche un provvedimento come quello sulle «Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali». Anzi, forse solo in quest'ampia prospettiva è possibile comprenderne la portata e valutarne i limiti.

Nessun dubbio che un sistema relativamente generoso di permessi e aspettative e un livello minimo di indennità possono avere due effetti desiderabili e positivi. In primo luogo, dovrebbero consentire a un

numero più elevato di cittadini, a livello locale, di impegnarsi nella politica, nell'amministrazione. Se è vero, come si afferma da molte parti, che c'è una crisi di impegno politico, che può essere dovuta ad un riflusso nel privato, allora le opportunità di partecipazione che questa legge offre possono contribuire ad innescare un ciclo blandamente dinamico di nuovo impegno politico. In secondo luogo, dovrebbe essere altresì possibile una partecipazione intermittente che non sacrifichi mai appieno il privato e che non sia mai «uscita definitiva» dalla sfera politica.

È difficile che si possa mai davvero andare nella direzione suggerita da Marx della sostituzione del governo degli uomini sugli uomini con l'amministrazione delle cose. Allora la soluzione *second best* consiste nell'aumentare al massimo il numero di persone che possono ricoprire cariche politiche (e quindi nell'accelerare la circolazione degli individui in quelle cariche). Ciò che manca tuttavia, nella legge in esame è un'indicazione forte di incompatibilità a tutti i livelli delle cariche elettive (ma un disegno di legge di questo genere è in discussione alla I Commissione del Senato). E specialmente di garantire a tutti la possibilità concreta di ricoprire quelle cariche con il minimo danno economico e con il massimo di autonomia decisionale.

La legge sulle aspettative, sui permessi e sulle indennità è stata osteggiata da più parti proprio in ragione delle indennità, certo non sontuose ma reali, che prevede. Infatti, non pochi parlamentari hanno rilevato come, da un lato, si trattasse di un finanziamento aggiuntivo ai partiti (soprattutto a quelli maggiori, che hanno più amministratori locali) – preoccupazione, questa, peraltro non molto seria visto che i partiti hanno, sei mesi dopo, comunque trovato il modo di aumentarsi surrettiziamente i fondi statali; dall'altro, come la legge finisse per favorire soprattutto il PCI – preoccupazione anche questa poco seria, ma specialmente faziosa alla luce del fatto che la classe politico-amministrativa comunista è di provenienza sociale inferiore rispetto a quelle degli altri partiti e quindi maggiormente bisognosa di un sostegno finanziario effettivo per il tempo dedicato all'amministrazione in alternativa a occupazioni lucrose. È preoccupazione paradossale poiché se è vero che il PCI ottiene una grossa boccata d'ossigeno da questa legge, al tempo stesso l'eventuale «sudditanza» degli ammini-

stratori locali comunisti alle segreterie provinciali e comunali del loro partito verrebbe quantomeno incrinata e probabilmente ridotta (con beneficio per tutti...).

Il beneficio sarebbe di tutti poiché può innescarsi il classico circolo virtuoso. All'interno del PCI verrebbe a manifestarsi ancora più chiaramente una feconda dialettica fra il cosiddetto partito dei funzionari e il cosiddetto partito degli amministratori. Questi potrebbero spostare più esplicitamente il baricentro della loro azione verso le preferenze degli elettori, dei gruppi, della cittadinanza (con profitto anche per il partito oltre che per il buon governo locale). Anche gli amministratori degli altri partiti allora non potrebbero più consentirsi il lusso di essere ricettivi solo alle pressioni e ai desideri dei loro sponsors. Aumenterebbe il numero di coloro che, finanziariamente sicuri per il periodo del loro mandato, lo interpreterebbero in maniera autonoma e sperabilmente creativa. E tutti insieme, questi amministratori hanno oggi la possibilità di far crescere la democrazia italiana là dove essa affonda le sue radici: nelle amministrazioni locali e nei partiti «periferici».

Le indennità non sono favolose. Questo è probabilmente più un bene che un male. È un male nella misura in cui non attrae individui di classe medio-alta che, a fare della politica locale, finirebbero per rimetterci. Ma, in verità, questa obiezione appare poco fondata. Infatti, individui di classe medio-alta con impieghi professionali autonomi ben retribuiti possono ancora optare per una carriera politica limitata nel tempo (fra l'altro perché non solo non vi ostano impedimenti legislativi, ma anche perché per un medico, un avvocato, un commercialista, un assicuratore, alcune cariche elettive contribuiscono al successo professionale). Dunque, è improbabile che si blocchi il flusso degli «ambiziosi» a livello locale.

Che le indennità siano contenute è, però, soprattutto un bene. Anzi tutto, perché, e qui ritorna Max Weber, non bisogna abituarsi a vivere *di* politica. In secondo luogo, poiché indennità basse costituiscono il prezzo d'ingresso nella politica che deve essere pagato sia dagli ambiziosiche dagli «idealisti». La tensione ideale, l'impegno a migliorare la vita organizzata degli altri e le proprie capacità di progettazione e di gestione valgono molto di più di indennità eccessivamente elevate. Infine, indennità contenute spingono gli attivi in politica, se hanno

successo, ad un andirivieni fra la vita professionale e la vita politica che può arricchire entrambe le esperienze e, naturalmente, le stesse comunità locali.

Le indennità sono a carico delle rispettive amministrazioni locali. Questo è un primo, timido, e forse non del tutto convincente, passo in direzione di un maggiore e migliore controllo dei cittadini sui propri governanti. Infatti, sarebbe stato opportuno stabilire che i singoli enti locali possono decidere, all'interno di una curva di oscillazione, l'ammontare delle indennità da attribuire ai loro componenti. Così i cittadini avrebbero potuto giudicare anche in questa materia. Ma, in assenza di una reale autonomia impositiva, una misura di questo genere è probabilmente prematura. Comunque, gli enti locali (e i loro amministratori) dovrebbero adesso esercitare il massimo delle pressioni affinché nel nuovo ordinamento delle autonomie locali (anch'esso in discussione al Senato) si preveda il massimo di flessibilità nella formazione dei consigli comunali e provinciali, il massimo di decentramento di poteri, la più ampia autonomia impositiva, la più efficace partecipazione dei cittadini al processo di formazione delle, e di controllo sulle decisioni.

Da questo momento, da amministratori locali resi finanziariamente autonomi e «sicuri», ci si attendono immaginazione e audacia, capacità di spezzare quella esiziale rete di rapporti tra affari e politica che ha coinvolto troppi enti locali, volontà di andare al confronto diretto e ravvicinato con i cittadini, di fare vivere l'autonomia nelle scelte quotidiane e nella progettazione del futuro. È diventato possibile vivere *per* la politica proprio perché si può, legittimamente e senza contraddizioni, vivere *di* politica. Purché, naturalmente, lo si faccia per periodi di tempo limitati, consapevolmente e sotto i vincoli della trasparenza e del controllo democratico. Il compito futuro ma attuale dei riformatori risulta quello di creare le condizioni affinché la trasparenza si affermi e il controllo democratico si rafforzi e si eserciti.

Tutto questo si può leggere in filigrana in un provvedimento che riguarda le persone degli amministratori locali, attuali e potenziali? Non solo si può, ma si deve farlo – sempre che si voglia operare per riformare il sistema politico (e partitico) partendo dal basso – che è la vera visione della repubblica delle autonomie.