INTRODUZIONE

La questione degli oneri di funzionamento degli organi politici, nell'ambito del tema più generale dei "costi della politica", da alcuni anni attrae l'attenzione dell'opinione pubblica, sollecitata da inchieste giornalistiche e da opere divulgative. L'argomento è diventato uno dei punti ricorrenti delle agende politiche sia a livello nazionale che regionale, punto fondamentale del movimento a 5 stelle.

La struttura del trattamento economico dei consiglieri regionali

La struttura adottata dalle Regioni per il trattamento economico dei consiglieri regionali presenta tratti sostanzialmente uniformi in quanto mutuata dagli analoghi istituti parlamentari. Pertanto il trattamento economico o indennitario ha tre componenti fondamentali:

1) **una indennità in senso stretto** (modulata, come si vedrà, in base alle funzioni esercitate dal consigliere);

2) **una serie di rimborsi spese di varia natura, di solito determinati in misura forfetaria** (tra cui la "diaria" che ha la funzione di rimborsare le spese di soggiorno nel capoluogo regionale e il rimborso delle spese di trasferimento dalla propria residenza alla sede consiliare);

3) **alcuni trattamenti differiti alla fine del mandato ovvero condizionati all'avverarsi di determinanti eventi futuri e incerti** (sopravvivenza ad una certa età anagrafica, inabilità al lavoro, infortunio, ecc.) e aventi quindi natura previdenziale.

L'uniformità delle diverse Leggi regionali, rende possibile una comparazione tra i trattamenti delle diverse regioni, evidenziando i diversi criteri di determinazione previsti dalle leggi e dalle disposizioni attuative di ciascuna regione.

In quasi tutte le Regioni l'indennità è agganciata automaticamente (applicando determinate percentuali) all'indennità parlamentare, uniche eccezioni sono il Trentino – Alto Adige, dove il parametro di riferimento è l'indennità parlamentare vigente al 31/1/2005, rivalutata annualmente in base all'indice ISTAT (si è così sganciata la dinamica dell'indennità consiliare da quella parlamentare), e l'Umbria, dove il parametro di riferimento è il

trattamento dei magistrati con funzione di Presidente di Sezione della Corte di Cassazione (che peraltro è lo stesso parametro di riferimento dell'indennità parlamentare in base alla legge 1261/1965).

TABELLE COMPARATIVE

INDENNITA' CONSILIARE

• Abruzzo	65%	€ 7.607,37;
• Basilicata	65%	€ 7.607,37;
• Calabria	80%	€ 9.362,91;
• Campania	80%	€ 9.362,91;
• Emilia Romagna	65%	€ 7.607,37;
• Friuli Venezia Giulia	70% (indennità e diaria)	€ 10.994,73;
• Lazio	80%	€ 9.362,91;
• Liguria	75%	€ 8.777,73;
• Lombardia	81%	€ 9.479,95;
• Marche	65%	€ 7.607,37;
• Molise	65%	€ 7.607,37;
• Piemonte	85%	€ 9.948,09;
• Puglia	90%	€ 10.533,28;
• Sardegna	80%	€ 9.362,91;
• Sicilia	100%	€ 11.703,64;
• Toscana	65%	€ 7.607,37;
• Trentino-Alto Adige	80%	€ 9.362,91;
• Umbria	60% (C. di Cassazione)	€ 5.986,17;
• Valle	70%	€ 8.192,55;
• Veneto	65%	€ 7.607,37;
	Media 74%	

L'indennità consiliare

Componente essenziale del trattamento è l'indennità consiliare in senso stretto, destinata ad assicurare l'indipendenza economica della persona chiamata a svolgere il mandato elettivo: pertanto essa non ha la funzione di ristoro delle spese sostenute per assolvere il mandato, ma piuttosto quella di fornire un reddito che consenta di non dipendere da altre fonti di guadagno, favorendo il libero esercizio del mandato, costituzionalmente garantito per tutti membri delle assemblee legislative.

I rimborsi spese

Tale componente del trattamento economico si distingue nettamente dalle indennità in quanto, in base alla vigente normativa fiscale, essa non concorre a formare il reddito del consigliere.
Si tratta di una componente che comprende varie voci, talune ricorrenti in ogni regione, altre no, per cui in questo caso una comparazione tra le regioni è molto più ardua.
Gli importi dei rimborsi sono di solito stabiliti in modo forfetario: alcuni di essi sono fissi per tutti i consiglieri (come la diaria), anche se sono talora previste decurtazioni in caso si assenze dalle sedute, altri invece variabili in relazione al luogo di residenza o all'attività effettivamente svolta dal consigliere.
Una voce ricorrente in molte regioni è la diaria mensile, un istituto previsto anche per i parlamentari e che ha la funzione di ristoro economico delle spese sostenute per soggiornare nel capoluogo della Regione durante le sessioni di lavoro o nelle varie località in cui il consigliere deve svolgere il suo mandato.

Il trattamento dei consiglieri regionali investiti di particolari funzioni

In tutte le regioni, i consiglieri investiti di particolari funzioni nell'ambito dell'ordinamento consiliare, si vedono riconosciuto un trattamento differenziato sotto alcuni profili.
In primo luogo si assiste ad una modulazione dell'indennità consiliare, e talora anche dei rimborsi spese, in base alla funzione svolta dal consigliere, essendo complessivamente più elevata per i consiglieri che ricoprono particolari incarichi (Presidente del Consiglio, Vicepresidente del Consiglio, membro dell'Ufficio di Presidenza, Presidente di Commissione, Capogruppo, ecc.).

La maggiorazione di solito è ottenuta attribuendo una indennità aggiuntiva di funzione, che si somma all'indennità di carica dei consiglieri, calcolata applicando una determinata percentuale allo stesso parametro di riferimento utilizzato per il calcolo di quest'ultima.

I trattamenti differiti e previdenziali e la loro funzione

In tutte le Regioni, sono previsti dei sistemi con finalità previdenziali, istituiti e disciplinati da leggi regionali, talora sulla base di una esplicita previsione nei rispettivi statuti.

Contribuzione obbligatoria e volontaria a carico dei consiglieri

L'**obbligatorietà della contribuzione** per il trattamento fine mandato e il vitalizio è generalizzata (spesso con aliquote distinte per le due prestazioni).

La **volontarietà della contribuzione** è prevista nei seguenti casi:

- una volta cessato il mandato, per poter raggiungere il periodo minimo di contribuzione (5 anni): qualora il consigliere non si avvalga di tale facoltà gli vengono restituiti i contributi senza interessi;

- in alcune regioni, per completare la legislatura in caso di cessazione anticipata del mandato;

- qualora il consigliere sia un dipendente pubblico in aspettativa obbligatoria e opti per la conservazione del trattamento economico di pubblico dipendente (come previsto dalla legge statale) per poter beneficiare delle prestazioni.

Trattamenti di fine mandato

Ai consiglieri cessati dal mandato, ovvero ai loro eredi in caso di decesso durante il mandato, spetta in tutte le regioni un trattamento di fine mandato variamente denominato. Sono, di norma, esclusi da tale diritto i consiglieri la cui elezione sia stata annullata e, in alcune regioni, anche quelli dichiarati decaduti (in tali casi si ha diritto solo alla restituzione delle somme versate senza interessi).

Di norma, la **misura** è data moltiplicando l'ultima mensilità dell'indennità consiliare per il numero di anni di mandato (o frazioni superiori ai 6 mesi). In Friuli Venezia Giulia l'indennità di fine mandato è pari alla media delle mensilità dell'indennità di presenza lorda percepita nell'ultima legislatura dal consigliere regionale cessato, moltiplicata per ogni anno di esercizio del mandato.

Talvolta si computano anche i mesi (o frazioni superiori ai 15 giorni) moltiplicati per 1/12 dell'indennità (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia).

Talvolta sono previsti dei **massimali**: in Emilia-Romagna, **Marche**, Molise, Valle d'Aosta e Veneto l'indennità di fine mandato non può superare le 10 mensilità (in Emilia-Romagna e Marche anche in caso di legislature non consecutive); in Campania le 16 mensilità (ovvero 10 in caso di rielezione non immediata, tenuto conto anche di quelle già liquidate), in Calabria, 15 mensilità, solo in caso di rielezione non immediata).

In Liguria, oltre ad limite massimo di 15 mensilità (anche in caso di rielezione non immediata), si prevede che dopo il decimo anno di mandato, spetti una mensilità per ogni biennio di mandato frazione superiore all'anno.

L'assegno vitalizio: i requisiti

Di norma per acquisire il diritto all'assegno vitalizio, sono necessari:

- **un requisito anagrafico o, alternativamente**,

1) l'inabilità totale e permanente al lavoro.
2) un periodo minimo di contribuzione (anche volontaria).
3) un periodo minimo di mandato.

Requisito anagrafico: l'età anagrafica per l'erogazione dell'assegno varia da regione a regione da un minimo di 55 (Lazio) ad un massimo di 65 Tale requisito è stato spesso elevato nel corso degli ultimi anni, per tener conto della maggior aspettativa di vita. Ad es. la Basilicata ha dapprima elevato da 55 a 60 anni nel 1983 e poi da 60 a 65 anni nel 2002;

In alcune regioni (Puglia, Sardegna, Sicilia), l'età richiesta diminuisce, fino a 5 anni, in relazione agli anni di contribuzione successivi al 5°. Analogamente in Trentino-Alto Adige per ogni anno di contribuzione successivo alla seconda legislatura, l'età richiesta diminuisce di un anno.

Inabilità totale e permanente al lavoro: in tal caso si prescinde dal requisito anagrafico; in alcune regioni (Abruzzo, Basilicata, Piemonte) se l'inabilità è dovuta a cause connesse al mandato, si prescinde anche dal periodo minimo di contribuzione che viene considerato comunque raggiunto. In Calabria,

Campania, Emilia-Romagna, Liguria, **Marche**, Toscana se l'inabilità sopraggiunge nel corso del mandato, per qualunque causa, si acquista immediatamente il diritto al vitalizio nell'importo minimo (anche nel Friuli Venezia Giulia ma occorre una contribuzione di almeno 30 mesi e l'assegno è commisurato agli anni effettivi di contribuzione, computando come anno intero la frazione superiore a 6 mesi, mentre in Molise, la misura è ridotta proporzionalmente, salvo prosecuzione volontaria dei contributi).

Periodo minimo di contribuzione: è dappertutto 5 anni (in talune regioni la frazione superiore ai sei mesi è equiparata ad un anno), e può essere raggiunto anche con la prosecuzione volontaria della contribuzione, nel caso il consigliere cessi dal mandato prima della scadenza della legislatura.

Periodo minimo di mandato: è necessario aver svolto un periodo minimo di mandato (di norma almeno 30 mesi di mandato, in Calabria bastano 24 mesi) per poter raggiungere il periodo minimo di contribuzione con la contribuzione volontaria. Fa eccezione il Lazio in cui non è previsto alcun periodo minimo per poter versare i contributi volontari.

Misura dell'assegno vitalizio

La misura dell'assegno di norma è data da percentuali applicate all'indennità spettante ai consiglieri in carica (essendo così aggiornata automaticamente in relazione agli aumenti di tale indennità): in Campania e in Lazio, il trattamento è più favorevole, in quanto il parametro di riferimento è dato dall'indennità di carica sommata alla diaria.

In Calabria, a decorrere dal 2010, le percentuali sono applicate sull'ultima indennità di carica goduta dal consigliere con aggiornamento annuale in base all'indice ISTAT.

Le percentuali sono proporzionate agli anni di contribuzione fino ad arrivare ad un massimo dopo una certa soglia (di solito 15 anni). Le percentuali e i parametri di riferimento variano da regione a regione.

Reversibilità dell'assegno vitalizio

In alcune regioni la reversibilità è opzionale: in tal caso la relativa contribuzione aggiuntiva è volontaria. Negli altri casi la contribuzione è obbligatoria o è compresa in quella per il vitalizio. Per la reversibilità, di norma, è sufficiente che al momento del decesso il consigliere abbia raggiunto il periodo minimo di contribuzione, non il requisito anagrafico. In

alcune regioni occorre anche il requisito anagrafico, in mancanza del quale i contributi versati sono restituiti agli aventi diritto, senza interessi.

La misura dell'assegno costituisce normalmente una quota fissa del vitalizio (50 o 60%), in alcune regioni, come in Campania, Toscana, e Veneto invece le quote variano dal 50-60% al 90-100% in relazione al tipo e al numero di beneficiari, (raggiungendo il massimo nel caso del coniuge con 3 o più figli minorenni o equiparati).

I beneficiari, di norma, sono il coniuge e i figli minorenni (o maggiorenni se studenti minori di 26 anni o inabili al lavoro). A volte la legge regionale esige che il coniuge sia convivente, oppure che permanga nello stato vedovile e che non sia stata pronunciata la sentenza di divorzio o di separazione. In alcune Regioni, possono beneficiare anche i genitori.

Coperture assicurative

In molte Regioni sono previste coperture assicurative obbligatorie o facoltative contro i rischi di morte, invalidità permanente e inabilità temporanea derivanti da infortuni che i consiglieri regionali possono subire nel corso del mandato consiliare per cause connesse con il suo esercizio o per ogni altra causa. Alle spese relative concorrono i consiglieri con un contributo a parziale copertura dei premi assicurativi.

Divieti di cumulo

Divieti di cumulo riguardanti le indennità

Le indennità dei consiglieri regionali non sono cumulabili con gli stipendi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in base all'art. 71 del d.lgs. 29/1993 (trasfuso nel d.lgs. 165/2001), cui le regioni hanno dovuto adeguarsi: tali dipendenti, se eletti al Parlamento nazionale, al Parlamento europeo e nei Consigli regionali sono collocati in aspettativa senza assegni per la durata del mandato, ma possono optare per la conservazione, in luogo dell'indennità parlamentare e dell'analoga indennità corrisposta ai consiglieri regionali, del trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza, che resta a carico della medesima. Il periodo di aspettativa è utile ai fini dell'anzianità di servizio e del trattamento di quiescenza e di previdenza.

Divieti di cumulo riguardanti gli assegni vitalizi

Di norma si prevede che l'assegno vitalizio, anche in caso di reversibilità, è cumulabile, senza detrazione alcuna, con ogni altro trattamento di quiescenza spettante, a qualsiasi titolo, al consigliere cessato dal mandato o ai beneficiari della reversibilità.

Quasi tutte le Regioni prevedono la sospensione dell'erogazione dell'assegno in caso di rielezione nello stesso Consiglio o di elezione in altre Assemblee legislative:

Il trattamento economico dei membri delle giunte regionali

A seguito della mutata forma di governo regionale per effetto delle riforme del 1999 e del 2001, i membri della Giunta regionale non sono necessariamente membri del Consiglio (come era invece richiesto nel contesto costituzionale previgente, con l'eccezioni di alcune delle regioni a statuto speciale). Tuttavia, in gran parte delle Regioni si sono mantenuti i criteri di determinazione delle indennità originari, basati sull'appartenenza al Consiglio di tutti i membri della Giunta. Pertanto l'indennità base spettante a tutti i membri della Giunta è, di norma, la stessa dei consiglieri, anche se l'assessore non è membro del Consiglio, in quanto in tal caso gli viene attribuita un'indennità equivalente a quella del consigliere (unica eccezione il Veneto). Inoltre ad ogni membro della Giunta è attribuita una maggiorazione dell'indennità stessa, graduata in base all'importanza della carica (da un massimo previsto per il Presidente della Giunta – di solito equivalente a quella del Presidente del Consiglio regionale,- ad un valore intermedio per il Vicepresidente, fino al minimo per l'Assessore).

Le dimensioni degli organi statutari regionali

Un altro elemento da prendere in considerazione per valutare i costi di funzionamento degli organi politici è dato dalle dimensioni degli organi stessi: le variabili esaminate sotto questo profilo attengono alla dimensione delle assemblee (numero di membri assegnato ed effettivo); alla dimensione degli organi consiliari (numero dei componenti l'Ufficio di Presidenza e numero di organi consiliari); alla dimensione delle Giunte (numero di assessori interni ed esterni) e dei gruppi consiliari (numero dei gruppi e dimensioni medie degli stessi).

La dimensione dei Consigli regionali

Le dimensioni dei Consigli delle **Regioni ordinarie**, fino alla riforma costituzionale del 1999, erano disciplinate dalla **legge 108/1968** (Norme per

la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a Statuto normale) che stabilì il numero dei consiglieri delle Regioni ordinarie in funzione della classe demografica di appartenenza. Infatti, l'allora vigente quadro costituzionale attribuiva alla legge statale, oltre che la disciplina del sistema di elezione dei Consigli regionali, la determinazione del numero dei consiglieri assegnati alla Regione.

A seguito della approvazione della **legge costituzionale 1/1999**, che ha attribuito alle Regioni una potestà legislativa concorrente in materia elettorale (riservando alla legge statale la sola determinazione dei principi fondamentali e la durata della legislatura regionale, ma non più il numero dei consiglieri) ed una potestà esclusiva in materia di forma di governo, le Regioni ora possono determinare autonomamente, con il proprio statuto e la conseguente legge elettorale, il numero dei componenti della propria assemblea legislativa.

Numero degli organi consiliari

La disciplina degli organi consiliari è un altro fattore che incide sui costi complessivi di funzionamento delle assemblee regionali: è pertanto utile prendere in esame alcune variabili quali il numero dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, il numero delle Commissioni permanenti e di altri organi collegiali permanenti con competenze particolari. I valori assunti da tali variabili dipendono più che dalle dimensioni dell'assemblea, da scelte di politica istituzionale adottate da ciascuna assemblea attraverso gli statuti regionali o, più spesso, con i propri regolamenti interni.

Per quanto riguarda l'Ufficio di Presidenza (che in Sicilia si chiama Consiglio di Presidenza), il numero dei componenti varia da 5 a 7, con eccezione della Sicilia e della Sardegna dove sono rispettivamente 9 e 11.

La dimensione delle Giunte regionali

La dimensione degli organi dell'Esecutivo regionale è disciplinata, nelle **Regioni a statuto ordinario**, dallo Statuto (nella parte che regolamenta la forma di governo) e da legge regionali ordinarie. Dopo la riforma costituzionale del 1999, che ha demandato agli statuti la disciplina della forma di governo, la scelta tra elezione diretta o indiretta del Presidente, con le conseguenti modalità di elezione degli assessori, deve essere operata dalla fonte statutaria.

Quanto alle dimensioni delle Giunte in termini assoluti, il numero di assessori varia dai 4 della Giunta del Trentino – Alto Adige ai 16 della Giunta lombarda, con una dimensione media pari a 11,5. In termini relativi, in rapporto cioè al numero di consiglieri, la Giunta più grande è quella ligure (13 assessori su 40

consiglieri con un rapporto percentuale pari al 33%), mentre la percentuale media si attesta sul 21%.

Va ricordato infine che le Regioni Toscana ed Umbria, con modifiche statutarie approvate nel 2009, hanno ridotto il numero degli assessori (la Toscana ha abbassato da 14 a 10 il numero massimo e eliminato il numero minimo, l'Umbria ha abbassato il numero massimo da 9 a 8).