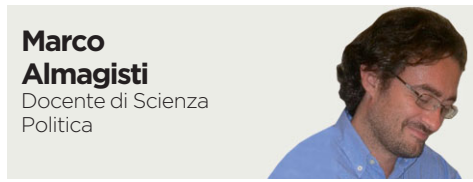


COMUNITÀ

L'intervento

La storia dei costi della democrazia



Marco Almagisti
Docente di Scienza
Politica

ANCHE SE ASSUME TRATTI CONCITATI NELL'ITALIA DI QUESTI GIORNI, LA RIFLESSIONE SUI COSTI DELLA POLITICA è un tema cruciale del dibattito politico da molto tempo, almeno da quando sono nati i primi partiti, ossia quando i singoli parlamentari (alla fine del XVIII secolo) hanno cominciato a stringere alleanze fra loro, originando i «partiti di notabili».

Pur essendo poco più che dei comitati elettorali, i «partiti di notabili» dell'Ottocento svolgono una funzione pubblica importante: hanno il compito di garantire allo Stato programmi e leader. È un compito non fungibile, nel senso che per l'adempimento di tale compito non sono mai stati individuati sostituti funzionali stabili rispetto ai partiti. Tuttavia, in questa prima fase, la questione dei costi della politica trova una soluzione privata: i «notabili» sono individui che dispongono di rilevanti patrimoni privati e che pertanto possono finanziare autonomamente il costo delle proprie campagne elettorali. Si tratta di una politica fatta dai ricchi e per i ricchi. Chiunque disprezzi il finanziamento pubblico alla politica dovrebbe tenere presente questo dato.

Con il passaggio dai «partiti dei notabili» ai «partiti di massa», in concomitanza con i successivi allargamenti del suffragio, l'organizzazione del partito diviene un elemento permanente e costitutivo della società politica, per quasi tutto il Novecento: mentre i «notabili» attingono a risorse private, i «partiti di massa» cercano di utilizzare la propria organizzazione quale risorsa politica, costruendo competenze organizzative specifiche. Tale trasformazione produce almeno due conseguenze. 1) Grazie ai «partiti di massa» anche le porzioni della società meno abbienti rispetto ai «notabili» possono avere accesso al sistema politico, ottenendo rappresentanza e presentando le proprie domande. 2) Aumenta il numero dei «professionisti» della politica, dei funzionari, il cui radicamento capillare realizza una situazione inedita nella storia, nella quale per la prima volta migliaia di persone vivono di politica.

È per effetto di tale trasformazione nella forma dei partiti che il tema dei costi della politica diviene una rilevante questione pubblica. Il personale politico eletto, dai parlamentari ai consiglieri comunali, necessita di una «congrua» remunerazione per l'attività svolta e tale remunerazione è a carico dei bilanci pubblici. Tuttavia, sbagliammo a considerare i «partiti di massa» quali soggetti dipendenti dalle istituzioni pubbliche e dai loro sussidi. Infatti, tali partiti acquisiscono un numero ingente di iscritti e nel corso del Novecento riescono a perseguire importanti obiettivi di integrazione sociale, tramite la socializzazio-

ne di milioni di persone - in precedenza escluse - alla politica democratica, rendendo più robusta la società civile. Inoltre, i «partiti di massa» traggono dagli iscritti contributi rilevanti in termini sia di risorse materiali sia di lavoro volontario, contenendo la propria dipendenza da finanziamenti esterni.

Il grande problema è che nelle democrazie europee gli iscritti ai partiti politici sono calati, tra il 1950 e il 1994, da una media dell'8,1% sul totale degli elettori al 5,7%. Solo in Italia, negli anni Novanta i partiti hanno perso oltre due milioni di iscritti. Oltre a sancire una minore vitalità dei partiti, il calo delle iscrizioni comporta una riduzione delle quote associative, in un'epoca che vede le spese dei partiti in costante aumento (soprattutto per le campagne elettorali in tv). Per tale ragione, in quasi tutte le democrazie liberali contemporanee si sono affermate forme di sostegno pubblico ai partiti nazionali. Infatti, nella seconda metà del Novecento il finanziamento pubblico ai partiti è stato introdotto in molti Paesi dell'Europa occidentale: in Germania (1959), in Svezia (1965), in Danimarca (1967), in Norvegia (1970), in Italia (1974), in Austria (1975), in Spagna (1978), in Portogallo (1983), in Grecia (1984), in Danimarca (1987), in Francia (1988), in Belgio (1989).

Secondo i sostenitori, il finanziamento pubblico trova le proprie ragioni d'essere nella necessità di: a) consentire la partecipazione politica anche a quei settori e a quelle formazioni che non dispongono di rilevanti patrimoni privati; b) garantire una competizione equa fra i partiti; c) limitare la corruzione; d) ridurre la dipendenza dei partiti dai grandi oligopoli economici. Al contempo, molti critici hanno rilevato che il finanziamento pubblico: a) scoraggia i partiti a coltivare

buone relazioni con i propri iscritti (e a trovarne di nuovi); b) tende a rendere i partiti dipendenti dallo Stato e a favorire accordi oligopolistici fra i partiti stessi; c) spesso non impedisce la corruzione; d) può essere percepito dai cittadini quale fonte di spreco.

In Italia, la legge 2.5.1974, n. 195, che disciplina il finanziamento pubblico ai partiti è stata oggetto di due referendum abrogativi aventi esiti dissimili: nel 1979 il 56,3% dei votanti si è espresso a favore della permanenza del finanziamento pubblico, mentre nel 1993 il 90,3% dei votanti ha scelto l'opzione abrogativa. Oggi è escluso il finanziamento pubblico per le attività non elettorali dei partiti ed è previsto il solo finanziamento delle campagne elettorali, di candidati e partiti, con limiti massimi di spesa. Secondo molti critici, la disciplina vigente non garantisce sufficientemente trasparenza ed eguaglianza nelle campagne elettorali.

Chi scrive ritiene la democrazia contemporanea impensabile senza i partiti e ritiene i pregi del finanziamento pubblico complessivamente prevalenti rispetto agli inconvenienti. Tuttavia, è fondamentale che i costi relativi alle attività dei partiti di professione e ai partiti siano ragionevoli e non percepiti quali eccessivi da parte dei cittadini. Tale considerazione, sempre opportuna, diviene necessaria in periodi di crisi in cui la classe politica deve chiedere ai cittadini ingenti sacrifici. Togliere il finanziamento pubblico sarebbe un rimedio peggiore del male, perché ci spingerebbe verso equilibri neo-notabili, rendendo dipendente la politica dalla finanza. Un equo e trasparente finanziamento pubblico, con una rigorosa certificazione dei bilanci, può, invece, contribuire a migliorare la qualità della nostra democrazia.

Maramotti



Il commento

La strada per arginare l'austerità europea



Riccardo Realfonzo
Economista

SEGUE DALLA PRIMA

Si discute molto in questi giorni sui margini di trattativa che potremmo avere, e spesso vengono avanzate proposte come allentare i vincoli del Patto di Stabilità per gli investimenti e allungare i tempi di rientro dai deficit «eccessivi». Idee anche utili, che però rischiano di non essere all'altezza della gravità del quadro macroeconomico e dei margini effettivi di manovra della finanza pubblica di cui disponiamo.

C'è un punto che bisogna tenere ben fermo: il Paese non è grado di fare i «compiti» che gli sono stati assegnati negli ultimi due anni. Mi riferisco al pareggio di bilancio (in termini strutturali, al netto della componente ciclica) e al sentiero di abbattimento del debito pubblico previsto dal fiscal compact. Per rispettare pienamente tutti questi impegni dovremmo - nelle ipotesi più rosee - portare l'avanzo primario (cioè l'eccesso del prelievo fiscale sulla spesa

pubblica, interessi sul debito esclusi) al 5 per cento del Pil e mantenerlo su quel livello per due decenni. Insomma, il futuro governo del Paese dovrebbe prendersi la briga di spingere la spesa corrente al di sotto delle entrate fiscali per circa 80 miliardi di euro. È chiaro che una politica delle finanze di questo genere non consentirebbe alcuna riduzione della pressione fiscale né lascerebbe spazio per interventi espansivi, ad esempio nel campo delle politiche industriali. E in questo contesto, qualche limatura del Patto di Stabilità o qualche piccola concessione sui tempi equivarrebbe a una pacca sulla spalla data al soldato che va al massacro. Infatti, nelle condizioni attuali, proseguire lungo la linea del pareggio di bilancio e dell'abbattimento rapido del debito significherebbe esporre il Paese al rischio di un circolo vizioso fatto di tagli, riduzioni del Pil, peggioramento delle condizioni della finanza pubblica, nuovi tagli, che potrebbe drammaticamente concludersi con l'abbandono dell'euro.

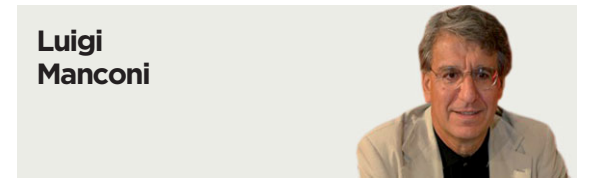
È necessario dunque aprire una riflessione più profonda sulle regole e sugli obiettivi di finanza pubblica in Europa. In tale direzione sarebbe auspicabile che il Parlamento europeo avviasse una inchiesta sui reali effetti dell'austerità e si riuscisse a concordare, anche con l'avallo delle autorità monetarie, un freno a queste politiche recessive. E quale potrebbe essere allora, anche in una fase transitoria, la regola di finanza pubblica alla quale potremmo impegnarci? Una strada prudente e credibile riprende una proposta che avanzai già nel 2006, all'epoca del governo Prodi, e che sfociò in un appello sottoscritto da un'ampia parte dell'accademia italia-

na. Faccio riferimento alla stabilizzazione del rapporto tra il debito pubblico e il Pil sui valori correnti, nell'orizzonte temporale della legislatura. Secondo questa proposta, il governo potrebbe impegnarsi a controllare il debito pubblico, non nella sua grandezza assoluta ma come quota del Pil, in modo che il valore attuale pari al 127 per cento del Pil risulti confermato al termine teorico della legislatura.

Si tratta di una proposta che assicurerebbe la piena sostenibilità del debito e che libererebbe nell'immediato importanti risorse rispetto al percorso alternativo dell'austerità. Infatti, per stabilizzare il debito pubblico al livello corrente del Pil, il governo dovrebbe fissare conseguentemente il livello dell'avanzo primario, date le stime prudenziali sui livelli attesi della crescita nominale del Pil e del costo medio del debito pubblico. Prendendo per buone le stime di queste grandezze contenute nella «Nota di aggiornamento» redatta dal governo Monti nel settembre scorso, per stabilizzare il debito sarebbero necessari avanzi primari inferiori al 3 per cento del Pil, contro avanzi nell'ordine dei 5 punti percentuali necessari per rispettare le politiche di austerità. Rispetto alla tabella di marcia prevista dalla «Nota di aggiornamento» di Monti (dove si prevede un avanzo che dal 4 per cento del Pil nel 2013 raggiungerebbe il 4,8 nel 2015), già quest'anno la stabilizzazione del debito libererebbe risorse per oltre 20 miliardi di euro. Nessuno si illude che sia semplice cambiare politica economica in Europa, non fosse altro perché non tutti i Paesi subiscono gli effetti deleteri dell'austerità. Ma bisogna muoversi in questa direzione. Prima che sia tardi.

L'analisi

Ma c'è ancora chi crede nella «meglio politica»



Luigi Manconi

SEGUE DALLA PRIMA

Insomma, un deficit di propaganda. E, invece, temo che la verità sia un'altra. Qui, subito, anticipo una conclusione che proverò ad argomentare, ma che richiede certamente altri supplementi di indagine.

Con le elezioni del 2013 si è manifestato l'esaurimento pressoché definitivo di un'intera storia politica. Di più, di un intero catalogo di categorie politiche. Sommariamente: si è inaridito il repertorio della politica come l'abbiamo conosciuta nelle democrazie europee a partire dal 1945. E se la crisi attuale riguarda innanzitutto il Pd è perché questo partito rappresenta l'ultimo retaggio, il più consistente e vitale nonostante tutto, di quella stessa politica e di quelle culture politiche che ha ispirato. È importante, soprattutto, considerare che, a esaurirsi, sia tutta intera, ma proprio tutta intera, quella storia: da Palmiro Togliatti a Matteo Renzi, da Alcide de Gasperi a Nichi Vendola, dalla Dc al Psi, dal Partito repubblicano a Rifondazione comunista, passando per Lotta continua e i Verdi (la sola eccezione è forse quella del Partito radicale, che costituisce un modello autonomo). In altre parole la politica di Giuseppe Dossetti e Giorgio Napolitano, ma anche di quelle componenti in apparenza così irrimediabilmente altre, che produssero l'estremismo di sinistra, e, più di recente, il giustizialismo dolente e testimoniale della Rete e quello rancoroso e vendicativo dell'Italia dei Valori. E persino, lo dico senza alcun intento provocatorio, la patologia della violenza politica di sinistra.

Ciò che differenzia queste organizzazioni fino a farle apparire assolutamente incomparabili, è del tutto evidente. Meno evidente, forse, ciò che le rende affini. Ovvero almeno due ordini di fattori: a) un'idea della partecipazione e della rappresentanza politica; b) un'idea della coesione e della giustizia sociale. La Dc così come Lotta continua (va da sé: ciascuno con il suo linguaggio e con i suoi strumenti) investivano su una sequenza che andava dall'economico al sociale all'istituzionale, dalla micro comunità al gruppo e alla classe, dalla partecipazione diretta alla delega, dalla parrocchia o dal quartiere al mondo. E tutte quelle formazioni, ciascuna con la sua strategia, miravano a incrementare l'unità e a ridurre le ingiustizie.

L'unità faceva riferimento ad aggregati diversi (il popolo o il proletariato, gli sfruttati, i produttori, i cittadini...) e la giustizia si proponeva come ribaltamento dei rapporti di potere oppure come solidarismo universalistico: ma entrambe (l'unità e la giustizia) costituivano il senso stesso, ancor prima che il fine, dell'azione politica. E si portavano appresso un repertorio assai ampio di strumenti e luoghi: il partito innanzitutto, ma anche il sindacato «amico», e poi le sezioni e i circoli, gli organismi locali e quelli nazionali, gli altoparlanti e il giornale di riferimento, i patronati e le associazioni di categoria, la militanza politica e quella aziendale, i funzionari e i leader, i congressi e gli inni, la formazione e la selezione dei dirigenti, i manifesti e le tessere e le feste e i comizi e le bandiere e i megafoni...

Tutto ciò sembra ormai finito (o quasi). Lo è certamente per il 65% dei votanti alle ultime elezioni. Resta un 35%, destinato - per incalzanti ragioni demografiche - a ridursi a un 25%, che sembra riconoscersi tuttora nelle categorie politiche classiche. Ma il restante elettorato, pressappoco 3 cittadini su 4, è altrove e pensa e opera e vota altrimenti. Ciò che sembra finita è, dunque, una concezione della politica come successione di azioni collettive, basate sullo scambio e sul rapporto faccia a faccia, vissute all'interno di aggregazioni via via più ampie e affidate a relazioni orizzontali, che successivamente si sviluppano verso l'alto. Una concezione dove l'esperienza individuale viene immediatamente ricondotta a una dimensione sociale, che non intende annullare la prima, ma potenziarne l'energia. Una concezione, ancora, dove l'«uno vale uno» è il punto di partenza, da cui muovere per superare l'isolamento e non la tappa d'arrivo di un'autonomia che rischia immancabilmente la solitudine. Una simile idea della politica, dicevo, affonda oggi in una crisi irreparabile, logorata dall'azione congiunta di berlusconismo e grillismo. Entrambi, non a caso, partiti a struttura piramidale-autoritaria, dove massima è la personalizzazione mitologica del Capo, e tra il vertice e l'elettorato c'è solo il vuoto: attenuato nel caso del Pdl, dalla rete del notabilato e degli eletti nelle istituzioni; e, nel caso del partito Cinque Stelle, rattoppato dalla rete del web, tanto fredda quanto de-responsabilizzante. Dopodiché, resta un problema grande come una casa: se è vero che il 75% dell'elettorato sta fuori da quell'idea di politica prima descritta, è altrettanto vero che in altri Paesi europei le culture politiche tradizionali (e le categorie di destra e di sinistra) sono tuttora vive e attive; e che, in Italia, un 25% dei votanti a quella stessa idea resta fedele. E non per istinto di conservazione. Bensì perché quella è la politica nella quale si identifica e alla quale affida le proprie attese di giustizia sociale. Guai a dimenticarlo.