



UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA

FACOLTÀ DI LETTERE E FILOSOFIA

Corso di Laurea Specialistica in

TEORIE DELLA PRASSI COMUNICATIVA E COGNITIVA

Tesi di Laurea Specialistica

I costi della politica e la crisi della democrazia
La “causa delle cause” della deriva della società italiana

Relatore:

Prof. Mario Caligiuri

Candidata:

Misiana Montalto

Correlatori:

Prof. Claudia Stancati

Prof. Daniele Gambarara

Anno accademico 2008/2009

Sessione: Estiva

INDICE

ABSTRACT.....pag. 1

INTRODUZIONE.....pag. 2

I. LA DEMOCRAZIA: STORIA DI UN'IDEA.....pag. 7

1.1 I percorsi della democrazia.....pag. 7

1.2 Rousseau: il padre del direttismo moderno.....pag. 13

1.3 La democrazia secondo Hans Kelsen.....pag. 23

1.4 Il significato formale di democrazia.....pag. 25

1.5 Democrazia formale e democrazia sostanziale.....pag. 28

1.6 La democrazia nel nostro tempo.....pag. 30

II. I TEORICI DELLE ELITE.....pag. 33

2.1 La teoria delle élites.....pag. 33

2.2 Significati e usi dei termini classe politica ed élite.....pag. 35

2.3 Mosca e la teoria della classe politica.....pag. 40

2.4 Pareto e la teoria delle élites.....	pag. 43
2.5 Michels e la legge ferrea dell'oligarchia.....	pag. 46
2.6 Weber: potere, burocrazia e partiti.....	pag. 48
2.7 Sviluppi dell'elitismo.....	pag. 55

III. LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA.....pag. 58

3.1 Sulla democrazia italiana tra '800 e '900.....	pag. 58
3.2 La democrazia nelle dinamiche della globalizzazione.....	pag. 61
3.3 Il problema del controllo.....	pag. 64
3.4 L'educazione come base della democrazia.....	pag. 66
3.5 La democrazia occulta.....	pag. 70
3.6 Il problema della rappresentanza politica.....	pag. 72
3.7 Una politica senza identità? I dilemmi della democrazia nell'era dell'egemonia liberale.....	pag. 75
3.8 Crisi della democrazia nella didattica tra realtà e ideale.....	pag. 77
3.9 Come poter generare classe dirigente.....	pag. 80

IV. I COSTI DELLA POLITICA.....pag. 83

4.1 La causa delle cause: i costi della politica.....	pag. 83
4.2 I partiti politici ed il loro ruolo fondamentale.....	pag. 87
4.3 Finanziamenti ai partiti: una questione di democrazia.....	pag. 94
4.4 I partiti politici italiani: i più cari d'Europa.....	pag. 99

4.5 *La casta degli intoccabili*.....pag. 112

 4.5.1 *Quanto costa il Quirinale*.....pag. 116

 4.5.2 *Quanti sono e quanto guadagnano i politici italiani*.....pag. 121

 4.5.3 *Il paese degli sprechi*.....pag. 134

4.6 *Oltre l'emergenza educativa: capitale sociale, talento, fiducia e meritocrazia*.....pag. 136

4.7 *Un nuovo "blocco" sociale*.....pag. 138

CONCLUSIONI.....pag. 142

BIBLIOGRAFIA.....pag. 149

SITOGRAFIA.....pag. 156

ALTRE FONTI.....pag. 157

INDICE TABELLE.....pag. 161

ABSTRACT

The theme discussed in this thesis is the *cost of the policy* and the *crisis of democracy* in Italy. The issue addressed in this thesis has become a big issue affecting that passion and that angry millions and millions of Italians of any political orientation.

Today democracy is faced with many challenges: globalization, the relationship with religion the quality of internal democratization, the relationship with the media, the relationship with citizens, the unpredictability and uncertainty in a society that we live every day. During the history of our country there was no culture of democracy and, above all, have been the subject of change. The political class is increasingly self it tends to perpetuate its role and have increasingly high costs but unnecessary. In our country we have a senior leadership and with old cultural patterns. The cost of the policy in plaster the country's democratic system because they are too high. This problem causes a lack of interest among citizens in political life, with their decreasing participation. Requires education and training of citizens and politicians with citizens aware of and responsible élite. The central point is the replacement of the political class because be necessary to support and encourage the change of social structures, placing the citizen at the heart of democracy. This change could come from a *new social democratic bloc* formed by students, small and medium entrepreneurs. A new social bloc bearer of a cultural revolution.

INTRODUZIONE

Il problema dei costi impropri e degli sprechi della politica non riguarda solo il codice penale, anche se la cronaca sostiene che del codice penale e dell'autonomia della magistratura c'è ancora molto bisogno. Esso ha assunto caratteri tali, che oramai riguarda la tenuta della democrazia italiana. Anni e anni dopo Tangentopoli e Mani pulite, si parla ancora di questione morale e di costi eccessivi della politica. Quando si parla della qualità della classe politica, sul piano quantitativo, si parla di interventi molto modesti e di bassa efficacia; sul piano qualitativo, la questione è ancora più dolente. *“Di fronte alle carenze sempre più vistose del sistema democratico, diventa prioritaria la formazione di una nuova classe dirigente, capace di costruire una società più efficiente ed equa”*¹. La nuova questione morale è profondamente diversa da quella che travolse i vecchi partiti, perché non si traduce di per sé nella violazione del codice penale. Si trova piuttosto nella moltiplicazione degli incarichi e dei posti, nella lottizzazione a tutti i livelli, nei rapporti impropri fra politica e amministrazione, fra politica e società civile. Ed i tagli di cui si parla e riparla oggi non intaccano minimamente i meccanismi che la determinano. Il tema affrontato in questa tesi è diventato una grande questione, che interessa, appassiona e indigna milioni e milioni di italiani, di ogni orientamento politico. Un tema diventato un vero e proprio fattore di crisi della democrazia italiana. Una crisi di sistema che riguarda quel consenso minimo tra cittadini, politica ed istituzioni, senza il quale un sistema democratico non regge. Un tema ampiamente dibattuto nel corso della storia e di notevole interesse per moltissimi studiosi.

D'altronde, tutte le cose vengono da lontano: è impossibile prendere coscienza del presente senza saggiare, attraverso l'indagine storica, la natura e la consistenza delle forze che dominano la vita attuale, senza individuarne le vie di sviluppo, che dobbiamo sempre conoscere e sottintendere, anche quando, per necessità di semplificazione e pratica utilità, ci interessa solo un singolo

¹ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite. Una pedagogia per la democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, p. 11.

momento. Secondo Robert Dahl, la democrazia dei nostri successori sarà molto diversa da quella dei nostri predecessori, quindi con esiti imprevedibili ². Oggi la democrazia si trova davanti a molte sfide: la globalizzazione, il rapporto con la religione, la qualità della democratizzazione interna, il rapporto con i media, il rapporto con i cittadini, imprevedibilità e l'incertezza in una società che viviamo quotidianamente. Trasformazione, criticità e vincoli sono i problemi a cui la democrazia deve far fronte.

Proprio per questo motivo si sono attraversati i percorsi della democrazia nel corso della storia, passando per Rousseau, Kelsen, i grandi teorici delle élites quali Mosca, Pareto, Michels, Weber ed i continuatori di tale teoria. Per arrivare poi alla prassi corrente delle democrazie moderne basate sulla concorrenza fra partiti in competizione per il voto elettorale, secondo una prospettiva che verrà ripresa da politologi come Robert Dahl e Giovanni Sartori.

Ovviamente, il tema riguarda la democrazia italiana anche sotto altri aspetti. E' una questione di costi a carico del bilancio pubblico, sicuramente esorbitanti e fuori controllo, e di crescente inefficienza delle pubbliche amministrazioni, di servizi tanto costosi quanto inadeguati, di elefantiasi da federalismo, di ostacoli alla governabilità, alla competitività, alla modernizzazione dell'Italia. Nel corso della storia, dal tunnel di Tangentopoli in poi, è mancata la capacità e la volontà di risolvere i veri problemi del Paese, e talvolta persino di individuarli. E' mancata una cultura alla democrazia e un grande progetto che guidasse il nostro Paese. E, soprattutto, sono mancati i soggetti del cambiamento, i promotori di una democrazia più partecipata, più trasparente, più giusta. E' mancata la politica con la P maiuscola. La classe politica è sempre più autoreferenziale, poiché tende a perpetuare la propria funzione, a prescindere dai risultati che riesce ad ottenere. Per fare questo, ha necessità della connivenza da più fronti, come i media (e non solo), ed i cittadini vengono sempre più distratti e bombardati dalle informazioni fuorvianti. In più, la classe dirigente, oltre ad essere anziana, è ancorata a schemi culturali oramai superati. Per questo il tema del *ricambio*, poco

² R. DAHL, *I dilemmi della democrazia pluralista*, Il Saggiatore, Milano 1996.

praticato in Italia, è uno dei punti chiave. Di grande attualità è Pareto che parlava di formazione e di *circolazione delle élites* : se le élites circolano e sono sostituibili, allora il processo democratico si realizza. Viceversa, la democrazia resta ingessata. Ma anche la paretiana circolazione delle élites, che è l'elemento centrale della democrazia, pare sia poco in uso in Italia. Secondo Pareto: “ *quando l' élite non è più in grado di produrre elementi validi per la società decade* ”³. Ciò ha anche un'analogia con il pensiero di Popper secondo cui una società è democratica quando si può effettuare la sostituzione delle classi dirigenti senza spargimento di sangue⁴. Invece, la classe politica che abbiamo quotidianamente di fronte, è una classe politica omogenea, statica, le cui preoccupazioni si limitano solo alle elezioni politiche successive, per garantirsi lo status, principalmente economico. La democrazia è diventata “ *un sistema aperto e accessibile in teoria, ma guidato in realtà da minoranze organizzate, ricche e fanatiche, che proteggono se stesse per il presente e sacrificano il futuro* ”⁵. Ci si trova immersi in una crisi di sistema, politico e morale, economico e culturale in cui è importante sottolineare il bisogno di cittadini *consapevoli* ed *élites responsabili*. Perché è dalle forze di cambiamento che ci si deve aspettare un contributo all'altezza della gravità della crisi, lungimirante e ambizioso. Il rapporto tra formazione delle élite e nuova democrazia dovrebbe supporre una effettiva *circolazione* delle classi dirigenti politiche e quindi un ricambio di queste ultime. E' fondamentale infatti una diversa forma di convivenza, in cui, “ *proprio attraverso la comunicazione pubblica - intesa come elemento cruciale per l'educazione alla democrazia – sia effettivamente possibile controllare chi comanda e sostituire realmente i propri governanti, per attuare quelle riforme sociali che mettono in condizioni ogni singola persona di realizzare, attraverso le strutture educative, la propria personalità e, mediante le istituzioni pubbliche, il proprio diritto alla felicità* ”⁶. E' necessario sostenere ed incoraggiare il cambiamento delle

³ G. SOLA, *La teoria delle élites*, Bologna, Il Mulino 2000, p. 87.

⁴ K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando 1996, p. 34.

⁵ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà in America e nel mondo*, Milano, Rizzoli 2003, p. 335.

⁶ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite. Una pedagogia per la democrazia*, cit. , p. 11.

strutture sociali, ponendo il cittadino al centro della democrazia. La “questione morale” può piacere o non piacere. Si può parlare di etica pubblica, piuttosto che di questione morale, purché non si abbandoni, con le parole, anche l’idea che fra etica e politica deve esistere un rapporto stretto e necessario. Si dice che l’etica sia una cosa, il moralismo un’altra. Esiste certo il rischio di debordare nella demagogia. Ma una politica senza una forte fondazione etica difficilmente può essere alta politica; e senza questa, non si affrontano i gravissimi problemi - economici, sociali ed istituzionali – che travagliano il nostro Paese. Certo, va ricordato che la politica ha i suoi costi e si è d’accordo sull’esigenza che la collettività si faccia carico dei costi – necessari ed ineliminabili – che la politica ha. E l’esistenza dei partiti è una garanzia di vitalità democratica del paese. Il problema è la partitocrazia e quanto costa davvero oggi la politica e, soprattutto, quanta parte di questi costi è necessaria per il funzionamento della democrazia, quanta invece costituisce un inaccettabile spreco di risorse, e quanta ancora è fattore di corruzione e degenerazione della politica. Il quadro che emerge è peggiore di quanto potesse apparire a prima vista. La questione dei costi impropri della politica si rivela una grande questione democratica e la causa di questa democrazia paralizzata. Che futuro ha un Paese dove la fame di poltrone ha spinto ad inventare le comunità montane a “livello del mare”? Dove conviene fiscalmente regalare soldi ad una forza politica piuttosto che ai bambini lebbrosi? Dove il Quirinale spende il quadruplo di Buckingham Palace? E’ la punta invisibile di un iceberg, sotto la quale vi sono regole, meccanismi che disciplinano l’attività politica e che consentono e inducono a determinati comportamenti che, a loro volta, si riproducono nel sistema fino a diventare il modo d’essere dell’agire politico oltretutto sotto gli occhi di tutti. Ma questi meccanismi vanno cambiati. Del resto anche Pratolini, nella sua opera letteraria *Lo scialo*, del 1960, era stato sollecitato da versi di Eugenio Montale: “ *La vita è questo scialo / di triti fatti, vano / più che crudele. / E la vita è crudele più che vana* ”⁷.

⁷ V. PRATOLINI, *Lo scialo*, opera del 1960, narra vicende e decadenza della piccola e media borghesia fiorentina durante il fascismo. Tratto da Eugenio Montale, *Meriggi e ombre*, in *Ossi di seppia*, lirica scritta 1925, in <http://library.thinkquest.org>.

In una situazione così drammatica, è fondamentale evidenziare il fatto che esiste un rapporto diretto fra crisi della democrazia e sistema educativo il quale, attualmente, è sottovalutato. Ma è interessante porre al centro del dibattito culturale anche e soprattutto i processi educativi, sfera privilegiata per costruire la società⁸. Dovrebbe essere fondamentale l'integrazione costante tra comunicazione pubblica, cioè i flussi informativi che intercorrono tra il potere pubblico e i cittadini sotto varie forme, ed i processi educativi, fondamentali per acquisire le abilità cognitive di base che consentono di orientarsi nella vita quotidiana. Formare persone per consentire una convivenza sempre più umana. Centrale, perciò, è la formazione del *pensiero critico* per selezionare le informazioni che provengono dall'intera società. Infatti, è proprio nella sovrabbondanza informativa che si annidano quei poteri occulti in grado di condizionare gran parte del sistema democratico. Il cittadino però non è messo nelle condizioni di scegliere e controllare effettivamente chi gestisce le istituzioni pubbliche. Le istituzioni pubbliche, dirette dalla politica, non investono sull'istruzione, determinando una delle prime cause della decadenza del sistema democratico, sempre più incapace di reggere ai cambiamenti prodotti dalla globalizzazione. Si può perciò parlare di crisi della democrazia o crisi della politica che, in realtà, deve fare i conti con la sua modernità.

Ed è qui che entra in gioco la qualità della democrazia che non è appunto qualitativamente raffinata in termini di efficienza ed effettività dei governi. Comprendere gli eventi non è semplice, poiché occorre individuare gli elementi rilevanti che condizionano l'intero sistema, un sistema in cui risulta difficile costruire una nuova democrazia, i cui limiti sono sempre più evidenti. Ma determinante è, senza dubbio, oltre alla formazione del cittadino, la formazione ed il ruolo delle élite.

⁸ Cfr. J. DEWEY, *My Pedagogic Creed*, in *The School Journal*, vol. LIV, n.3 (January 16, 1896); trad. it. *Il mio credo pedagogico*, Firenze, La Nuova Italia, 1982.

I CAPITOLO

LA DEMOCRAZIA: STORIA DI UN'IDEA

*“Quando sento la mano del potere
appesantirsi sulla mia fronte [...]
non sono maggiormente
disposto a infilare la testa
sotto il giogo solo perché
un milione di braccia me lo porge”*

Alexis de Tocqueville

1.1 I percorsi della democrazia

Tutte le cose vengono da lontano: è impossibile prendere coscienza del presente senza saggiare, attraverso l'indagine storica, la natura e la consistenza delle forze che dominano la vita attuale, senza individuarne le vie di sviluppo, che dobbiamo sempre conoscere e sottintendere, anche quando per necessità di semplificazione e pratica utilità ci interessa solo un singolo momento.

È migliore il governo di pochi o quello di molti? Oggi la convinzione più largamente diffusa è che la democrazia, cioè il governo di molti, sia preferibile rispetto alle forme politiche oligarchiche. La maggior parte dei governanti proclama la propria fede democratica e persino i regimi più dispotici assegnano la qualifica di democratica alla propria identità politica. Eppure, nel corso della storia

umana, la preferenza più diffusa è stata a favore del governo di pochi, da scegliere tra le diverse classi di soggetti ritenuti migliori (clero, soldati, tecnici).

Nella teoria contemporanea della democrazia confluiscono tre grandi tradizioni di pensiero politico:

a) la teoria classica, tramandata come teoria aristotelica, delle tre forme di governo, secondo cui la democrazia, come governo di popolo, di tutti i cittadini, ovvero di tutti coloro che godono dei diritti di cittadinanza, viene distinta dalla monarchia, come governo di uno solo, e dall'aristocrazia come governo di pochi. Nell'antichità, perciò, furono dapprima i Greci a passare dall'idea e dalla pratica del governo dei pochi all'idea e alla pratica del governo di molti. E furono essi a creare il concetto stesso della democrazia. Dopo di loro, anche se in alcuni periodi storici quella idea sembrò estinta, essa non perdette mai la capacità di esercitare un fascino sull'immaginazione politica.

Pericle, leader della democrazia ateniese, era orgoglioso della costituzione democratica e della sua originalità, unica forma politica capace di coniugare la libertà e l'eguaglianza dei cittadini. La democrazia è una grande scuola, un vero e proprio sistema di città educante, permanentemente attiva, capace di accrescere e nobilitare le qualità morali dei cittadini. Ma ciò che più rendeva Pericle umanamente orgoglioso, era la convinzione di poter sconfiggere gli spartani persino sul piano dell'efficienza, smentendo così coloro che ritenevano la democrazia buona ma inconcludente.

Platone avversava la democrazia perché innaturale: solo una oligarchia negligente ed incapace di svolgere il proprio compito di governo può favorire lo scivolamento verso la democrazia, che è decadenza e corruzione. Il democratico è un cittadino che usa la libertà come licenza, facendo tutto ciò che gli piace, movendosi al di fuori di ogni regola, gettandosi sfrenato verso il lusso ed il consumismo, abbandonando l'austerità che è il fondamento di ogni virtù. Anche Aristotele vede la democrazia come forma politica corrotta: infatti, se la politica, come governo di molti, è intrinsecamente buona, è del tutto prevedibile che essa scivoli verso il governo a vantaggio dei poveri, cioè il governo di una parte contro

l'altra.

La democrazia greca era diretta perché chiamava tutti i cittadini (esclusi schiavi, donne..) alla partecipazione attiva dell'assemblea generale (*ecclesia*) e, a rotazione o mediante sorteggio, alle cariche di governo ed a quelle giudiziarie. Questo livello così alto di partecipazione ha spinto qualche studioso a parlare di una falsa democrazia, anzi, di un vero e proprio totalitarismo che distruggeva ogni spazio privato ai suoi cittadini o addirittura di una vera e propria dittatura del proletariato. Ridurre la relazione tra cittadini e polis al modello della militanza, come se la polis assomigliasse ad un partito politico totalitario, che assorbe totalmente l'individuo, appare una forzatura. Pericle sostiene che i diritti personali sono garantiti a tutti, che esiste per tutti una vera privacy, insomma che non è in atto nessuna forma di giacobinismo. La democrazia greca si fondava sul presupposto che l'ordine politico giusto non è un sistema astratto.

b) La seconda tradizione di pensiero è la teoria medievale, di derivazione romana, della sovranità popolare, in base alla quale si contrappose una concezione ascendente a una concezione discendente della sovranità secondo che il potere supremo derivi dal popolo e sia rappresentativo o derivi dal principe e venga trasmesso per delega dal superiore all'inferiore. I Romani, quindi, inventarono il concetto di repubblica che per certi aspetti assomiglia all'idea greca di democrazia, in quanto ne condivide molti presupposti mentre per altri se ne differenzia e si contrappone. Comune è la convinzione che un buon ordinamento politico è quello che riflette e promuove le virtù morali dei cittadini, ma diverso è il significato del concetto di popolo. Mentre il *demos* era un tutto omogeneo, organico, con identici interessi, per i repubblicani vi sono differenze tra componenti aristocratiche o oligarchiche e componenti popolari o democratiche. Il buon governo deve avere una costituzione mista capace di equilibrare gli interessi e le aspirazioni delle diverse componenti; e così i consoli, il senato ed i tribuni del popolo sono i tre pilastri del governo misto. L'equilibrio di una tale costituzione mista piacque molto agli inglesi che, nel '700, incentrarono il loro ordinamento su tre ordini analoghi: la Corona, i Lord e la Camera dei comuni.

Il repubblicanesimo, quello romano e quello moderno, è andato così distinguendosi tra un orientamento aristocratico ed uno democratico.

Benché gli aristocratici concordassero nel ritenere pericolosa ogni concentrazione del potere, essi divergevano nella scelta costituzionale. Il governo misto piace agli aristocratici perché consente ad una élite di governare, ma sempre nell'interesse e per conto del popolo; i democratici invece credono che il bene pubblico coincida con l'interesse del popolo ed è quindi necessario proteggersi contro l'inevitabile tendenza al dominio di una minoranza. Per dare risposte a queste divergenti visioni vennero escogitati due capisaldi della moderna teoria politica: la divisione del potere nelle sue tre branche principali, legislativo, esecutivo e giudiziario, di Montesquieu, e la teoria della rappresentanza. Che il popolo potesse delegare l'esercizio del potere a dei rappresentanti era un'idea assente nel mondo antico, che si sviluppò marginalmente nella cultura medioevale e trovò grande successo durante la rivoluzione inglese del '600 tra i Levellers.

c) La terza tradizione di pensiero è la teoria moderna, nota come teoria machiavellica, nata con il sorgere dello Stato moderno nella forma delle grandi monarchie, secondo cui le forme storiche di governo sono essenzialmente due, la monarchia e la repubblica, e l'antica democrazia non è che una forma di repubblica (l'altra è l'aristocrazia), onde trae origine lo scambio caratteristico del periodo pre-rivoluzionario tra ideali democratici e ideali repubblicani, e il governo genuinamente popolare viene chiamato, anziché democrazia, repubblica. Fu però nel settecento che la teoria riuscì a trionfare e piacque soprattutto (a Montesquieu, in parte a Rousseau, a James Mill ed altri) per la capacità di rendere praticabile la democrazia su stati di grande estensione territoriale. La teoria e la prassi della rappresentanza creavano molti problemi nei confronti della tradizione democratica pura: spariva l'assemblea sovrana, cardine della democrazia diretta, e nascevano associazioni politiche autonome in una crescente dimensione pluralistica e conflittuale; ma la sua vera forza era nella logica dell'eguaglianza politica che veniva espandendosi, in base alla quale tutti i membri di una associazione sono adeguatamente qualificati per partecipare su posizioni paritarie

al processo di formazione della volontà comune. Lungo tutto il secolo XIX la discussione e la concreta esperienza politica attorno alla democrazia avvenne sulla opportunità di ancorarla principalmente all'idea di libertà e di rappresentanza, come volevano Constant, Tocqueville o Mill - i quali sostenevano l'idea che la sola forma di democrazia compatibile con lo Stato liberale, cioè con lo Stato che garantisce alcuni diritti fondamentali, quali i diritti di libertà di pensiero, di religione, di stampa, di riunione ecc., fosse la democrazia rappresentativa o parlamentare - o all'idea di uguaglianza, come preferivano Rousseau o Marx. Prevalsero la prima ipotesi e la libertà politica, benché concettualmente diversa dalle libertà civili in quanto contenente un elemento di positività partecipativa estranea alle prime, viene affiancata ad esse. Così il diritto di voto, originariamente ristretto ad una esigua classe di cittadini, selezionati principalmente in base al censo, si va estendendo in modo costante verso la totalità dei cittadini d'ambo i sessi (suffragio universale); e si accresce il pluralismo delle assemblee e degli enti che partecipano al processo democratico.⁹

Critici severi della democrazia sono quei pensatori, presenti in ogni epoca storica, che hanno sottolineato il carattere puramente di facciata della democrazia. Una facciata ideologica che cerca di mascherare l'essenza stessa del potere che è sempre dominio. Nel pensiero moderno questo punto di vista è stato assunto espressamente da un gruppo di pensatori elitisti. Già la teoria politica di Marx aveva evidenziato come nella storia si realizza sempre il dominio di una classe minoritaria sfruttatrice nei confronti di maggioranze sfruttate. Ma per Marx è possibile, con l'ingresso in scena del proletariato, porre fine a tale situazione di sfruttamento. Per la teoria delle élite (Mosca, Pareto, Michels) tale speranza liberatoria è una illusione. Sperare di poter porre fine al dominio di una minoranza è cosa inutile. Basta guardarsi attorno per scoprire come, anche in organizzazioni ostentatamente democratiche, le decisioni effettive sono prese sempre da gruppi ristretti. In realtà in ogni ordinamento ci sono strutture e istituzioni relativamente durevoli che

⁹ N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di Politica*, Torino, Utet, 2004.

plasmano le scelte e le opportunità. Sono queste strutture che influiscono sulla composizione specifica della classe dominante ed è all'interno di tali strutture che individui e gruppi conseguono il proprio dominio. Le qualità personali aiutano, ed in particolare la scaltrezza, lo spirito d'iniziativa, l'ambizione, l'intelligenza e persino la crudeltà. Ed anche i dominati devono essere in qualche misura inclini a subire la dominazione. È indubbio che le teorie sul dominio delle minoranze contengono elementi di verità. La storia documenta *ad abundantiam* il prevalere di situazioni di disuguaglianza nell'esercizio del potere e anche nelle società democratiche i cittadini sono ben lontani dall'essere uguali per risorse, per cultura, per influenza politica. Un grado elevato di ineguaglianza politica esiste in tutte le società umane. Tuttavia la tendenza ad assegnare alle disuguaglianze un valore assoluto tale per cui l'approssimazione alla democrazia sarebbe impossibile, risulta non adeguatamente motivata. La teoria delle élite è così generica che è difficile trovar prove che possano confutarla o verificarla. Concetti come potere, dominio, controllo, egemonia, eccetera, appaiono del tutto inadeguati in una rigorosa ricerca empirica.

La via d'uscita più persuasiva da questi contrasti è quella formulata da J. Schumpeter sul suo *Capitalismo, socialismo e democrazia* (1942). La democrazia è essenzialmente quel metodo o insieme di regole che riporta la competizione tra individui e gruppi tesi alla conquista del potere, alla gara per ottenere il consenso popolare mediante il voto. La democrazia non implica che non vi siano élite, ma definisce un principio specifico con cui procedere alla formazione delle élite stesse.

1.2 Rousseau: il padre del direttismo moderno

“ *L'uomo è nato libero*” ma “ *ovunque si trova in catene*”. A partire da questa severa e realistica constatazione, nel *Contratto sociale* (1762) Rousseau raccoglie una delle sfide decisive della modernità: la ricerca di un ordine politico fondato non sulla forza ma sul diritto. Prima di prendere in considerazione la nascita di quella che Rousseau chiama la società giusta, è opportuno fare delle premesse. Innanzitutto, Rousseau critica esplicitamente l'idea di stato di natura propugnata dai giusnaturalisti: come emerge già nella prefazione al *Discorso sull'origine e i fondamenti della disuguaglianza fra gli uomini* (1753), non è corretto cercare di conoscere lo stato originario dell'uomo proiettandovi per analogia i vizi, le passioni e gli impulsi all'azione che sono invece propri dell'essere sociale dell'uomo stesso e che quindi non si addicono a definire una situazione in cui l'uomo vive invece isolato e per questo indipendente dai suoi simili. Ciò ha portato a fraintendere anche il motore della genesi dello stato sociale, la quale sembra postulare, da parte degli individui, dei "poteri intellettuali" assolutamente incompatibili con la primitività della situazione in cui tale genesi si collocherebbe. L'uomo naturale di Rousseau, infatti, vivendo a stretto contatto con la natura stessa e in pressoché totale solitudine, non ha la necessità di programmare la propria esistenza oltre l'immediato presente: non sarebbe in grado, dunque, di compiere quelle supposizioni e quei ragionamenti astratti che stanno alla base del *pactum* istitutivo dello stato così come esso è prospettato in Hobbes o Locke. Anche il conflitto con i propri simili (il *bellum omnium contra omnes* hobbesiano) è un problema estraneo all'uomo naturale di Rousseau, sia per

l'esistenza atomizzata che questi conduce, sia perché non vi sarebbero passioni di predominio a guidare la sua condotta. Le spinte fondamentali che il ginevrino crede di scorgere alla base dell'azione degli individui nello stato di natura sono essenzialmente due: l'amore di sé, che solo in un secondo tempo si trasforma in amor proprio, ossia la tendenza all'autoconservazione, e la pietà, ossia la capacità di rifiutare moralmente la sofferenza e la morte di ogni essere sensibile e specialmente di altri esseri umani. Se dunque da un siffatto stato di natura è improbabile che scaturisca una qualsiasi autorità statale, è necessario che l'uomo progredisca per avere delle ragioni valide per associarsi coi propri simili e costituirsi in Stato. A differenza degli animali, destinati a non evolversi, l'uomo invece è dotato, secondo Rousseau, sia dalla volontà e dalla capacità di scelta, sia della cosiddetta *perfectibilité*, facoltà di perfezionare se stesso e la propria esistenza. Sono queste due capacità che spingono l'individuo a ricercare ed a perseguire sempre maggior benessere attraverso l'attività economica, il lavoro, il progresso in generale. Se da un lato ciò rappresenta un perfezionamento della vita umana, nondimeno tale processo deve essere interpretato anche in negativo: il rovescio della medaglia è rappresentato dalla corruzione delle relazioni sociali, della morale e dello spirito dell'umanità. La proprietà privata, in particolare, crea disuguaglianza e quindi rivalità, invidia, cupidigia e così via. Il conflitto non appartiene dunque alla natura stessa dell'uomo, ma è un prodotto secondario della sua inevitabile uscita dallo stato di natura, nella misura in cui la natura stessa non riesca più a supplire ai bisogni "secondari" dell'uomo in continua progressione. E' di fronte a questa situazione che appare necessario istituire in patto costitutivo della società e delle leggi che consentano la coesistenza più o meno pacifica delle ambizioni individuali. Fatte queste premesse, si può ora entrare nello specifico del *Contratto sociale*. La necessità impellente di giungere a una conciliazione tra le diverse parti in conflitto provoca la nascita di una entità statale, che si costituisce sempre a partire da un patto. Quest'ultimo non necessariamente dà luogo a una società giusta, in quanto, scaturito dalla sopraffazione, non sempre rappresenta una soluzione conforme al bene comune.

Viceversa, indipendentemente dalla valutazione morale del patto che si istituisce, è indubbia la cesura storica che esso rappresenta: è a partire da esso che l'uomo esce dal suo stato originario per divenire uomo sociale in tutto e per tutto, dipendente dagli altri e non più dotato di assoluta indipendenza. L'uomo diventa quindi un essere morale, nella misura in cui qualsiasi categoria morale implica il vivere in società: Hobbes sbagliava a considerare gli uomini per natura cattivi, poiché ogni vizio o virtù deve avere un oggetto su cui dirigersi, cosa che non accade nella solitudine dello stato di natura.

Il contratto sociale può scaturire dunque da diverse esigenze, a seconda delle quali la società che costituisce sarà giusta o sostanzialmente iniqua. La via cattiva è quella che parte da rivendicazioni inerenti alla componente materiale dell'uomo, prima fra tutte quella della tutela della proprietà privata. Lo stato nascente si fonda sull'egoismo e sulla diseguaglianza: l'iniquità di un sistema simile è palese e difficilmente esso potrà rispondere, sul lungo periodo, al bisogno di sicurezza di uomini trincerati dietro a reciproche ostilità. La libertà che in questo modo verrebbe assicurata al singolo (sempre che non ci si trovi in uno stato assoluto di tipo hobbesiano) è semplicemente quella di godere del proprio patrimonio, è il diritto a un ambito privato nel quale lo Stato non possa interferire: si cerca quindi di ricalcare quell'autonomia che distingueva l'uomo naturale, senza rendersi conto che questi è irrimediabilmente cambiato e trasformato in un essere sociale. La via buona è quella descritta da Rousseau nel *Contratto Sociale*: essa dà luogo a una società giusta, poiché nasce dalla constatazione dell'illibertà che si è venuta a creare col progresso dell'uomo, senza per questo pretendere di ritornare allo stato di natura (la regressione è per Rousseau un fatto non utopico, ma totalmente impossibile). La soluzione prospettata nel *Contratto sociale* è praticabile anche a partire da una situazione di società iniqua come quella descritta sopra, in quanto non nasce uno stato legittimo dalla rinuncia alla propria libertà così come non può nascere per natura un'autorità cui trasferire i propri diritti in cambio di sicurezza pubblica e privata.

La società giusta - Lo Stato prospettato nel *Contratto sociale* è quello che autenticamente è in grado di restaurare la libertà perduta con l'uscita dalla solitudine naturale; tale libertà, però, non sarà più quella assoluta del primitivo, ma quella relativa dell'uomo inserito in un contesto sociale. Il patto non risiede dunque nel trasferimento della libertà del singolo a un sovrano esterno: nella società giusta è l'individuo a alienare i propri diritti alla società nel suo insieme, di cui egli stesso fa parte. Ciò equivale alla rinuncia al proprio io particolare a favore di un io comune all'interno del quale la stessa libertà possa trovare esplicazione: in verità l'uomo aderente al contratto sociale è libero proprio perchè non sottoposto all'arbitrio altrui, ma alla volontà generale che egli stesso concorre a formulare e a esprimere attraverso la legge. L'obbedienza al corpo sovrano non rappresenta quindi una costrizione, in quanto l'individuo non fa che obbedire a se stesso, al suo "io comune". Allo stesso tempo l'uomo diventa un essere morale, proprio perché entro lo stato sociale ha modo di essere libero e di non subire più la volontà altrui. Affinché però tutti non debbano obbedire ad altri che a se stessi, è necessario che tutti rinuncino completamente alla propria libertà particolare: l'uguaglianza tra i contraenti che si costituiscono in corpo sociale è, da questo punto di vista, condizione necessaria. Analogamente, l'uguaglianza tra i membri dello Stato è anche uno dei fini dello Stato stesso: la disuguaglianza è concessa fino a quando nessuno si trovi a dover dipendere da un altro (privato), poiché in tal caso il sottomesso perderebbe la propria libertà, la quale è invece il fine immediato del contratto. Si può quindi affermare che, sebbene lo stesso Rousseau parta da una posizione che molto deve alla tradizione del contrattualismo moderno, tuttavia il valore che egli assegna al contratto è profondamente diverso; nella misura in cui al contraente non è richiesto di avocare ad altri la propria libertà (*pactum subiunctionis*) ma di obbedire a se stesso riversando il proprio potere individuale sul sovrano di cui egli stesso fa parte.¹⁰

¹⁰ J. J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, a cura di R. GATTI, Milano, Bur, 2007.

Il Sovrano - L'individuo inserito nella società del *Contratto sociale* si trova quindi scisso nelle sue componenti principali: da un lato l' "io materiale", privato, destinato a essere comandato e per questo conteggiato tra i sudditi; dall'altro l' "io comune", spirituale, in grado di vedere l'interesse generale oltre le passioni individuali di cui è invece portatore l'io materiale. Per questa sua facoltà di comprendere che cosa sia il bene comune, quegli uomini spiritualizzati che sono i cittadini, fanno parte del sovrano, ossia di quell'organo deputato a esprimere la volontà generale attraverso leggi valevoli per tutti i membri dello Stato.

Tutti sono contemporaneamente sudditi e sovrani, da cui si deduce che, per mantenere questa coincidenza, la sovranità (che ovviamente appartiene al popolo) non può essere né alienata, in quanto in tal caso qualcuno sarebbe solo suddito, perdendo la propria libertà, né divisa, perché allora non risponderebbe più alla volontà generale.

Rousseau nega quindi la possibilità di separare i poteri dello Stato: se tutto il potere individuale dei singoli è confluito nel sovrano, e questo non può essere diviso, allora il governo e la magistratura non possono esistere come dipartimenti del sovrano, bensì come sue emanazioni.

Esiste inoltre un'ulteriore impedimento alla definizione del governo quale costola del sovrano: poiché il sovrano esprime il proprio essere prodotto dalla confluenza delle volontà private nell'attività legislativa e tale attività mira sempre al generale, mai al particolare, non può far parte del sovrano il governo che, presiedendo all'applicazione delle leggi sui sudditi, si volge al particolare piuttosto che al generale.¹¹

Le leggi - Le leggi, nello Stato di Rousseau, sono emesse dal sovrano in conformità con quella che è definita volontà generale.

Si tratta di un concetto piuttosto complesso, che può essere letto sotto una triplice luce. Dal punto di vista logico, la volontà generale si applica sempre a un fine,

mentre quella individuale tende a un mezzo; ciò equivale a dire che, mentre la volontà particolare tende a un oggetto particolare e legato alla sfera della materialità, quella generale tende all'universale e per questo meglio si presta ad estrinsecarsi sotto forma di leggi di portata generale. Per questa ragione quando la volontà generale tende a un oggetto particolare (ad esempio all'interesse di un gruppo), essa diventa cattiva e occorre correggerne la rotta. Rousseau è però ottimista da questo punto di vista: all'interno del sovrano la volontà generale è destinata a prevalere per il reciproco elidersi delle volontà particolari opposte.

Dal punto di vista giusnaturalistico, un apparente antenato della volontà generale del filosofo ginevrino si può riscontrare in Hobbes. Si tratta però, vale la pena ripeterlo, di una parentela solo superficiale. Rousseau proclama a chiare lettere illegittimo quel regime nel quale il popolo si consegna a un sovrano rinunciando alla propria libertà: in primo luogo perché nessuno può voler cadere in schiavitù di qualcun altro, in secondo luogo perché, anche se costretto a farlo, il suddito non perde quella libertà originaria che gli consente di ribellarsi legittimamente al proprio tiranno. La volontà generale di Rousseau non è una finzione, ma un'entità metafisico-morale.

Dal punto di vista teologico, la volontà generale coincide con la volontà legislatrice di Dio, analogamente a quanto accadeva all'epoca della teologia fisica, dove era l'ordine gerarchico e meraviglioso del cosmo a manifestare il volere della divinità. Rousseau chiama volontà generale in senso proprio ed eccellente la volontà del sovrano in uno Stato: egli esclude quindi la possibilità che esista una volontà generale sovranazionale, che accomuni l'intero genere umano. La specie umana non può costituire una società e quindi avere una volontà generale, in quanto essa è semplicemente una aggregazione di individui portatori di interessi personali i quali non formano un corpo sociale definibile come sovrano. Vale la pena ripetere che la volontà generale non è la volontà determinata dalla somma delle singole volontà degli individui, ma è la volontà del corpo che li comprende. La differenza tra volontà individuale e generale non è quantitativa ma

¹¹ Ivi.

qualitativa. Ottimisticamente, Rousseau ritiene possibile identificare tale volontà mediante la consultazione diretta di tutti i cittadini (la sovranità non può essere né delegata né alienata), i quali, dal canto loro, saranno dotati di virtù sufficiente a preferire l'interesse dello Stato al proprio. La volontà generale emergerà grazie all'elisione delle volontà individuali contrastanti ed estranee al bene comune. L'ideale di società di Rousseau è dunque quello di una comunità piccola, i cui cittadini possano riunirsi tutti contemporaneamente nello stesso luogo. L'attività politica dovrebbe poi essere tanto frequente da abituare il popolo alla sua pratica corretta, cioè a scorgere il bene comune al di là di quanto dettato dagli impulsi materiali dell'io individuale. La concezione della volontà generale di Rousseau vieta poi l'esistenza di partiti politici o gruppi di pressione ed incanalamento del consenso popolare che si accordino a spese dell'unità: gruppi del genere altererebbero il numero delle volontà individuali rendendo difficile la loro reciproca elisione; fortunatamente ciò si verifica solo quando il corpo dello Stato non è più compatto, cosicché il cittadino si dimostra o apatico, o incapace di tutelare alcunché oltre al suo privatissimo interesse. La volontà generale, quindi, non solo è misticamente connotata come assoluta, inalienabile, indivisibile, infallibile e così via: essa si basa sul presupposto etico che sia la virtù civica a muovere il cittadino, e che tale virtù gli sia stata insegnata dalla convivenza sociale stessa.¹²

Sovrano e magistrato - La volontà generale è una prerogativa del popolo, in quanto esso solo detiene la sovranità. Gli atti del sovrano devono essere solo leggi, aventi cioè oggetto generale: l'applicazione della legge, atto che implica una discesa nel particolare, è compito del governo. Secondo Rousseau il governo non è un potere, in quanto la sovranità è indivisibile, ma una emanazione del potere detenuto dal popolo sovrano; più precisamente esso è il corpo intermedio che funge da collegamento tra il popolo come sovrano (che promulga le leggi) e il popolo come suddito (che ubbidisce alle leggi).

¹² Ivi.

Il rapporto tra potere legislativo ed esecutivo è spesso posto in relazione con quanto Rousseau sostiene a proposito dell'azione dell'uomo in generale: quest'ultima, infatti, ha sempre due cause: una morale, cioè la volontà, ed una fisica, ossia la forza materiale (*puissance*). Il governo, appunto, mette in pratica con la propria forza la legge, collegando così i cittadini riuniti del sovrano con i sudditi isolati che eseguono le prescrizioni legislative. Per questo suo carattere di medium il sovrano non può essere così debole da non avere autorità sui sudditi presi singolarmente, ma non deve nemmeno essere così potente da intervenire sul lavoro dei cittadini come corpo riunito nel sovrano. La forza del sovrano è inversamente proporzionale alla fatica che deve sostenere per riunire i suoi membri in un corpo; per comprendere questo concetto occorre tener conto del fatto che nella persona del magistrato (membro del governo) convivono tre diverse volontà generalmente in conflitto tra loro:

- La volontà propria dell'individuo, la quale mira al vantaggio privato;
- La volontà di corpo della magistratura, generale in rapporto ai singoli magistrati, ma particolare rispetto a quelle del popolo;
- La volontà generale ed infallibile del sovrano, sempre tesa al bene comune.

In un regime correttamente funzionante, sia la prima che la seconda volontà dovrebbero essere subordinate alla terza. Tuttavia, la volontà individuale diminuisce con l'aumento del numero di coloro che compongono il corpo di cui l'individuo fa parte. Segue che il governo più forte è quello monarchico, in quanto volontà particolare e di corpo coincidono, mentre quello più debole è quello democratico, dove, partecipando al governo tutti i cittadini, il divario tra volontà particolare e di corpo è il massimo; saranno quindi necessari più sforzi da parte del governo per tenere uniti i suoi membri. Rousseau specifica però di non entrare qui nel merito della rettitudine del governo, ma solo in quello della sua forza: è evidente, infatti, che il governo di tutti è anche quello in cui volontà popolare e volontà di corpo si avvicinano fino a sovrapporsi. Il governo ideale dovrà dunque essere esteso il più possibile, per evitare conflitti

tra la volontà di corpo e quella generale, ma anche il più possibile concentrato, in modo che le volontà individuali non costringano il governo a un gran dispendio di energie per tenere uniti i suoi membri. Rousseau individua dunque tre forme di governo a partire dal numero di coloro che, all'interno dello Stato, detengono il governo. La sovranità resta in tutti i casi, almeno a livello teorico, prerogativa inalienabile del corpo civile nella sua totalità: se distinzione ci deve essere tra le forme politiche, essa non può riguardare l'aspetto del legislativo, ma unicamente quello del governo che, come si è già visto, non è una parte dell'unico potere sovrano, ma un'emanazione di quest'ultimo.

Le tre forme di governo individuate da Rousseau sono la *democrazia*, l'*aristocrazia* e la *monarchia*. I limiti tra una e l'altra sono però piuttosto labili, al punto da poter prospettare soluzioni di tipo misto che accorpino gli elementi migliori di ciascuna.

In secondo luogo Rousseau non si dichiara apertamente a favore di una forma piuttosto di un'altra: ciascuna delle tre, infatti, è la migliore se applicata nel contesto sociale e ambientale più adatto. Ad esempio, la democrazia, che implica la possibilità da parte dei cittadini di riunirsi con una certa frequenza, necessita di un territorio non troppo vasto e di un popolamento non rarefatto.¹³

Il governo democratico - In un governo democratico il sovrano coincide con il principe, cioè il potere legislativo appartiene al popolo intero esattamente come quello legislativo.

Lo stesso corpo promulga le leggi e ne permette l'applicazione, dirigendo la sua attenzione ora all'universale, ora al particolare. Le stesse persone si trovano coinvolte sia come cittadini dotati di sovranità, sia come magistrati, sia come sudditi obbligati, come individui singoli, a obbedire alle stesse leggi di cui presiedono all'esecuzione. Un vantaggio innegabile di questo sistema risiede nella necessaria concordia tra intenzioni del legislativo e applicazione della legge stessa, poiché, evidentemente, nessuno interpreta la legge meglio di chi l'ha promulgata.

D'altro canto Rousseau mette le mani in avanti: nella democrazia cose che devono rimanere distinte non lo sono: la volontà legislativa rischia di corrompersi nella misura in cui le medesime persone si occupino contemporaneamente di questioni particolari come membri dell'esecutivo. Il rischio rilevato dal filosofo ginevrino sta nel continuo spostamento dell'attenzione dall'universale della legge al particolare del governo.

Conseguenza immediata sarebbe l'abuso di potere da parte del governo stesso, fatto che porterebbe alla rovina stessa dell'istituzione democratica. Viceversa, se il governo non abusasse del suo potere all'interno della democrazia, tale governo non avrebbe più ragione d'essere.

Altre obiezioni mosse dal filosofo al regime democratico muovono da ragioni eminentemente pratiche: il legislativo può riunirsi pochi giorni all'anno per emanare le leggi, mentre l'ordinaria amministrazione del governo obbligherebbe i cittadini, che nel regime democratico di Rousseau occupano tutti una magistratura, a restare perennemente riuniti. Ciò equivarrebbe a distogliere tutti i cittadini dalle loro occupazioni private, in primo luogo dall'attività produttiva necessaria alla sopravvivenza e al benessere dello Stato stesso. La democrazia può esistere dunque solo in quelle società (come la polis greca) in cui tutte le attività materiali siano demandate agli schiavi; lo stesso Rousseau ha però dimostrato l'inammissibilità non solo etica ma anche logica dell'istituto della schiavitù. D'altro canto, nel caso in cui il governo sia affidato a delle commissioni, la democrazia si trasformerebbe in oligarchia, in quanto il potere esecutivo passerebbe nelle mani del più forte e agile di quei gruppi.

Per quanto riguarda più propriamente le precondizioni necessarie all'istituzione e al mantenimento dello Stato democratico, oltre alla già menzionata scarsa estensione del territorio, Rousseau ricorda anche la conoscenza reciproca che deve esistere tra tutti i cittadini, la semplicità dei costumi e, molto rilevante, l'eguaglianza materiale (il lusso è ritenuto fattore incompatibile con la democrazia).

¹³ Ivi.

Come Montesquieu, Rousseau indica anche la virtù come una condizione indispensabile per la democrazia, ma proprio per questo è molto scettico circa l'applicabilità della forma democratica agli Stati umani: piuttosto lapidaria a questo proposito è la sentenza, contenuta in chiusura del cap. 4 del libro III del *Contratto Sociale*: “*Se ci fosse un popolo di dei, si governerebbe democraticamente. Un governo tanto perfetto non si addice agli uomini*”¹⁴.

Questo avviene proprio perché difficilmente l'uomo riesce ad avere quelle virtù che Rousseau indica come necessaria alla democrazia; già nel semplice contesto dello Stato generato dal contratto sociale, indipendentemente dalla forma di governo, l'uomo fatica a mettere tra parentesi il suo io individuale in nome del bene comune: a maggior ragione faticherà a farlo laddove ha la possibilità di partecipare direttamente anche all'attività dell'esecutivo.

La democrazia richiede dunque che le qualità umane che Rousseau giudica alla base della creazione dello Stato siano presenti nella cittadinanza elevate all'ennesima potenza.¹⁵

1.3 La democrazia secondo Hans Kelsen

Democrazia è sinonimo di libertà e *uguaglianza*, è il prodotto di cui l'Occidente va più fiero, è uno dei tratti caratterizzanti della nostra civiltà. La democrazia, nel panorama moderno, ha alimentato le riflessioni di molti importanti pensatori, a partire dai philosophes illuministi fino ad essere oggetto di discussioni filosofico-politiche anche in pieno Novecento. Il suo principio cardine è l'*uguaglianza* politica tra i membri di una comunità, cioè il medesimo diritto di partecipazione di tutti i cittadini adulti a decisioni che riguardino la collettività sociale. Uno dei maggiori teorici della democrazia del Novecento, Hans Kelsen, riprendendo in qualche modo la teoria contrattualistica di Rousseau, sintetizzava lo

¹⁴ Ivi, p. 122.

spirito democratico dicendo che, se dobbiamo essere comandati, “*lo vogliamo essere da noi stessi*”¹⁶. Kelsen è noto come il capostipite della dottrina liberal-democratica del diritto su base giuspositivista. La democrazia di Kelsen nasce dalla trasformazione della libertà negativa in libertà positiva, che rappresenta l’elemento primario del sistema democratico. Alla libertà positiva egli associa un altro valore cui però assegna una importanza minore, quello dell’uguaglianza. Nell’ideologia kelseniana libertà e uguaglianza formano un binomio inscindibile perché il teorico considera la libertà come il principio caratterizzante la democrazia in quanto identifica il bisogno-desiderio dell’uomo di essere il padrone di se stesso, nasce la libertà come presupposto al desiderio umano di essere considerato come un esponente della società politica ed è quindi, l’unico valore che permette ai cittadini di prendere parte all’attività politica. Sono queste le peculiarità che attribuiscono efficacia primaria alla libertà. In quanto all’eguaglianza, Kelsen sostiene che gli individui debbano essere considerati uguali soltanto per quanto riguarda i diritti politici, e cioè gli uomini godono degli stessi diritti sono chiamati agli stessi doveri che garantisce l’ordinamento giuridico. Definita come un metodo, come una procedura che crea e realizza l’ordinamento sociale, la democrazia è il governo del popolo, proprio perché garantisce ad essi la possibilità di partecipare alla creazione e all’applicazione della norma generali. Il sistema democratico, così come lo concepisce Kelsen, presuppone l’idea della libertà politica, allontana gli individui dal tormento dell’eteronomia, ossia dalla paura di essere dominati da un potere voluto dall’alto, come quello autocratico, ma li avvicina al potere definito “ascendente”, derivante dal basso, il quale prevede la partecipazione attiva alla vita politica degli individui stessi. Kelsen scrive: “ [...] *la forma politica della democrazia non si adatta ad una lotta di classe che debba terminare con la vittoria decisiva di un partito e la sconfitta annichilitrice dell’altro. La democrazia, infatti, è la forma politica della pace sociale, della composizione dei contrasti, della reciproca comprensione su*

¹⁵ Ivi.

¹⁶ H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 40.

una linea mediana”¹⁷. E ancora: “[...] questa è la via della democrazia, che appunto non è voluta da tutti coloro che non vogliono la pace e quello che della pace è il prezzo: il compromesso”¹⁸. Si tratta di un governo che rispetta le opinioni di tutti, che delinea il primato del parlamento e del sistema proporzionale rispetto a quello maggioritario, un sistema che identifichi la tolleranza tra i vari partiti politici, quali la maggioranza e la minoranza. Il pensiero politico di Kelsen è orientato verso la forma democratica, fondata sui principi ispirati alla Rivoluzione francese: di libertà, uguaglianza e fratellanza e tuttavia coincide con una profonda critica che egli rivolge al giusnaturalismo. Kelsen si schiera dalla parte del positivismo giuridico perché non ammette che il giusnaturalismo, la dottrina che attribuisce al diritto naturale una certa rilevanza, sia da considerarsi una teoria attendibile in quanto una norma non va rispettata solo perché giusta o ingiusta ma perché le regole di un ordinamento giuridico sono prodotte in conformità alla *grundnorm*, cioè alla norma fondamentale. Questo è il presupposto del positivismo giuridico che riconosce come diritto “puro” solo il diritto positivo, che definisce la validità delle norme e la necessità della conoscenza, la quale per essere nota deve separare il diritto, cioè il dover essere (*Sollen*) dalla natura, cioè l’essere (*Sein*). Il positivismo, dunque, rappresenta la dottrina pura del diritto. Il diritto positivo sancisce la libertà positiva, l’unica possibile per Kelsen.

1.4 Il significato formale di democrazia

Non è facile definire la democrazia: se la si definisce per quello che deve essere, si definisce una cosa che non c’è, una utopia, appunto; se la si definisce per quello che è realmente in diversi luoghi e in diversi tempi, si rischia di perdere ogni idea unitaria di essa. Il termine democrazia deriva dal greco *démos*, popolo e *cràtos*, potere, ed etimologicamente significa governo del popolo. Nella prevalente

¹⁷ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, a cura di A. CARRINO, Torino, Giappichelli, p. 83.

¹⁸ *Ibidem*.

teoria politica contemporanea dei paesi a tradizione democratico-liberale le definizioni di democrazia tendono a risolversi e ad esaurirsi in un elenco più o meno ampio secondo gli autori di regole del gioco, o, come sono state anche chiamate, di “universal procedurali”. Tra queste:

- 1) il massimo organo politico, cui è assegnata la funzione legislativa, deve essere composto di membri eletti direttamente o indirettamente, con elezioni di primo o di secondo grado, dal popolo;
- 2) accanto al supremo organo legislativo debbono esservi altre istituzioni con dirigenti eletti, come gli enti dell'amministrazione locale o il capo dello Stato (come avviene nelle repubbliche);
- 3) elettori debbono essere tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età senza distinzione di razza, di religione, di censo, e possibilmente anche di sesso;
- 4) tutti gli elettori devono avere voto eguale;
- 5) tutti gli elettori devono essere liberi di votare secondo la propria opinione formata quanto è più possibile liberamente, cioè in una libera gara di gruppi politici che competono per formare la rappresentanza nazionale;
- 6) devono essere liberi anche nel senso che devono essere posti in condizione di avere delle reali alternative (il che esclude come democratica una qualsiasi elezione a lista unica e bloccata);
- 7) sia per elezioni dei rappresentanti sia per le decisioni del supremo organo politico vale il principio della maggioranza numerica secondo criteri di opportunità non definibili una volta per sempre;
- 8) nessuna decisione presa a maggioranza deve limitare i diritti della minoranza, in modo particolare il diritto di diventare, a parità di condizioni, maggioranza;

9) l'organo di governo deve godere della fiducia del parlamento oppure del capo del potere esecutivo a sua volta eletto dal popolo¹⁹.

Come si vede, tutte queste regole stabiliscono come si debba arrivare alla decisione politica non che cosa si debba decidere. Dal punto di vista del che cosa l'insieme delle regole del gioco democratico non stabiliscono nulla salvo l'esclusione delle decisioni che in qualche modo contribuirebbero a rendere vane una o più regole del gioco. Peraltro, come in tutte le regole, anche per le regole del gioco democratico si deve tener conto del possibile scarto tra l'enunciazione del loro contenuto ed il modo con cui vengono applicate. Certamente nessun regime storico ha mai osservato compiutamente il dettato di tutte queste regole; e per questo è lecito parlare di regimi più o meno democratici. Non è possibile stabilire quante di queste regole debbano essere osservate perché un regime possa dirsi democratico; si può affermare soltanto che un regime che non ne osservi una non è certamente un regime democratico²⁰. Una definizione della democrazia fondata sulla distinzione e sul nesso fra democrazia *precettiva* e *descrittiva* è quella che, forse, meglio può farsi carico di questa complessità. I due aspetti sono entrambi necessari: se la democrazia non indica un ideale capace di coinvolgere i cittadini e di suscitare il consenso, la democrazia non esiste affatto. L'utopia democratica è un elemento costitutivo della democrazia. Ma senza il rinvio ad un sistema, ad un ordinamento, ad un complesso di regole sempre perfettibili e perciò soggette ad una continua verifica critica, l'ideale della democrazia può diventare semplice copertura di interessi costituiti della classe politica dominante: in questo caso l'ideale della democrazia si dissolve. La democrazia ha bisogno del mito, ma il mito democratico di forme storicamente definite e perfettibili. La democrazia è necessariamente sospesa tra utopia e storia. La democrazia da un lato è ancorata ad un ideale mai compiutamente realizzato e realizzabile ed è quello di una piena espressione della dignità dell'uomo in tutti i suoi aspetti e della sua autodeterminazione, dall'altro si muove sul terreno realistico della continua

¹⁹ N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di Politica*, cit., p. 241.

verifica del processo verso questo ideale. La democrazia coniuga mezzi e fini: si propone un fine etico di portata universale, ma rifiuta di chiudersi nella contemplazione autosufficiente del fine, e rifiuta perciò l'indifferenza del mezzo. La democrazia è un processo²¹.

1.5 Democrazia formale e democrazia sostanziale

Accanto alla nozione procedurale di democrazia, si è diffuso nel linguaggio politico novecentesco un altro significato di democrazia che comprende forme di regime politico, come le democrazie “popolari” dei paesi socialisti (oggi assai ridotte di numero, ma in cui tuttora vivono, come in Cina, grandi masse umane) o dei paesi del Terzo Mondo specie africani, in cui non vigono, o non sono rispettate, anche quando vigono, alcune o tutte le regole per cui si chiamano democratici ormai per lunga tradizione i regimi liberal-democratici e i regimi social-democratici. Per evitare la confusione tra due significati così diversi dello stesso termine è invalso l'uso di specificare il concetto generico di democrazia con un attributo qualificante: democrazia *formale* e democrazia *sostanziale*. Una democrazia è detta *formale* quando è caratterizzata dai così detti “universali procedurali”, con l'impiego dei quali possono essere prese decisioni di contenuto diverso (come mostra la compresenza di regimi liberali e democratici accanto a regimi socialisti e democratici); *sostanziale* quando fa riferimento prevalentemente a certi contenuti a loro volta ispirati da ideali caratteristici della tradizione di

²⁰ Ibidem.

²¹ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 21.

pensiero democratico, in primis l'egualitarismo²². Giustamente, perciò, si distingue fra democrazia formale e sostanziale. In uno stato di diritto, anche se ci fossero regole corrette e rispettate in modo da garantire pari opportunità a tutti, rimarrebbe il problema che, se le disuguaglianze economiche e di potere sono troppo accentuate, allora di fatto non ci sarebbe più democrazia. Nel corso della storia si sono realizzate, in verità, forme più o meno effimere di democrazia diretta (l'antica *ecclesia* ateniese, i *comitia* romani, gli *arenghi* medievali, i *soviet* della rivoluzione russa), ma, infine, il modello di rappresentanza popolare più duraturo nel tempo si è dimostrato quello indiretto, codificato nei sistemi parlamentari dei principali stati liberali moderni. Molti studiosi di sociologia (come Ludwig Gumplowicz, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Roberto Michels) hanno messo, però, in dubbio che la forma indiretta di partecipazione popolare alla gestione del potere possa essere considerata effettivamente democratica, ritenendo piuttosto che essa rientri in una tipologia politica oligarchica, in cui la sovranità sostanziale appartiene ad una élite legittimata dal voto popolare. L'esperienza però ci ha mostrato che la democrazia formale è condizione necessaria, anche se non sufficiente, affinché ci sia democrazia di fatto. Infatti tutti i tentativi di violare la democrazia formale (Lenin, Castro, Mao ecc.) in nome della democrazia di fatto, hanno lasciato dietro di sé qualcosa che di democratico non ha nulla. Taluni, come Mosca, hanno disgiunto i sistemi politici nei quali, dopo l'iniziale "investitura" popolare, si perde ogni minima forma di controllo dal basso, da quelli in cui, al contrario, il popolo continua ad esercitare un'azione di verifica sui governanti prescelti. Tale distinzione tende a contrapporre i regimi plebiscitari, populistici o totalitari – che in alcuni frangenti ricevono anche vaste legittimazioni popolari, come nel caso del bonapartismo o del nazismo – ai regimi propriamente liberali, in cui si ricorre periodicamente all'esercizio del diritto di voto, e in cui i cittadini hanno la possibilità di operare una selezione fra gruppi politici distinti e avversi.

²² Ivi, pp. 242, 243.

La fase storica attuale sembra caratterizzata, almeno in Occidente, da una cronica crisi della partecipazione popolare alla vita politica, che si manifesta in molti Paesi nella bassa affluenza alle elezioni, oppure nel distacco dai partiti tradizionali e nel “voto di protesta”. Ciò ha comportato la nascita di nuove entità politiche (leghe regionalistiche, partiti-azienda, coalizioni sempre più trasversali), che spesso hanno deluso a loro volta le attese di un elettorato ormai disilluso. Le tendenze oligarchiche, se non proprio autocratiche, pertanto, diventano sempre più poderose e insidiose, proprio quando, invece, l’evoluzione storico-politica del mondo occidentale avrebbe reso plausibile l’ampliamento della democrazia sostanziale. Per avvicinarci il più possibile alla democrazia di fatto, bisogna studiare sempre meglio e rivedere le regole della democrazia di diritto, senza mai violarla.

1.6 La democrazia nel nostro tempo

La democrazia rappresentativa attuale non ha alcun contatto con la democrazia socratica e platonica, perché i contesti culturali determinano, com’è noto, la qualità delle manifestazioni sociali. Robert Dahl ha spiegato il rapporto costitutivo che esiste tra democrazia ed elite, in un lungo viaggio che parte dall’antica Grecia, arriva alla poliarchia seconda, fino alla democrazia rappresentativa del secondo millennio.²³ La democrazia come oggi noi la sperimentiamo prende le mosse dall’affermarsi del Parlamento inglese nel 1649²⁴. Tale esperienza si diffonde nell’Europa centro-occidentale, all’inizio prevalentemente nei Paesi di lingua inglese e poi nell’ex colonia britannica degli Stati Uniti d’America. La democrazia rappresentativa non dura da duemila e

²³ R. DAHL, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza 2006.

cinquecento anni, non è un'esperienza così lunga, ha una tradizione molto più breve, circa 500 anni, che è un periodo molto piccolo nella storia dell'umanità anche dal punto di vista spaziale. Perciò, l'Occidente ha un'esperienza di democrazia limitata nel tempo e nello spazio. possiamo sostenere che, nell'ambito scientifico più che nella consapevolezza dei cittadini, la democrazia rappresentativa è in crisi: la percezione di questa crisi può essere considerato lo spirito del tempo. La presa di coscienza della crisi è la preconditione per affrontarla. Sartori sostiene che la democrazia rappresentativa non può essere che di élite e non può che funzionare in questo modo.²⁵ Anche per Robert Dahl la democrazia è una democrazia delle élites, che non durerà a lungo e potrà trasformarsi in una *poliarchia terza* (comunità diffusa con pochi eletti) cioè un potere fortemente ridotto ed integrato dalla partecipazione dei cittadini (elettori illuminati) oppure una democrazia delle élites (dei custodi), ripetendo il pensiero ultimo di Platone, che è molto vicino all'elitismo espresso da Mosca, Pareto e Spengler. Secondo Robert Dahl, la democrazia dei nostri successori sarà molto diversa da quella dei nostri predecessori, quindi con esiti imprevedibili.²⁶ Il giudizio di Luciano Canfora assume contorni negativi, allorché, nel libro *La democrazia. Storia di un'ideologia*, esamina la realtà politica del nostro tempo, che gli appare intrisa d'ipocrisia e di falsità. Il rafforzamento del potere esecutivo su quello legislativo, lo stravolgimento del sistema elettorale proporzionale e l'accentuarsi del dominio dei ceti più abbienti hanno, di fatto, svuotato le conquiste democratiche realizzate, in passato, in Occidente. E l'influenza dei mass-media è diventata così forte da condizionare profondamente non solo gli orientamenti politici della gente, ma anche i gusti personali e le scelte esistenziali. Dice Canfora: "*Si finge di credere che la prevalenza politico-elettorale venga posta (dagli sconfitti) in relazione con il*

²⁴ Seguì nel 1688 la *gloriosa rivoluzione*, con l'emanazione del [Bill of rights](#), la *Dichiarazione dei diritti*, secondo la quale il sovrano non poteva imporre tasse e mantenere un esercito senza l'approvazione del Parlamento, dove tutti i membri, liberamente eletti, avevano libertà di parola.

²⁵ G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano 2008, pag. 100.

²⁶ R. DAHL, *I dilemmi della democrazia pluralista*, Il Saggiatore, Milano 1996.

possesso e il controllo dell'informazione politica. Ma questa costituisce un aspetto minimo della questione [...] Tutto il resto dell'immensa produzione – senza più differenza tra emittenti private e pubbliche, perché queste ultime per sopravvivere sono mera copia delle prime – è ormai un colossale veicolo dell'ideologia, o per meglio dire del culto della ricchezza. Non ha molta importanza, in sostanza, quale gruppo politico sia al potere, giacché tra le masse si è affermato stabilmente un modello prevalente di pensiero, in cui «il dominio della merce è diventato culto della merce ed è tale culto che quotidianamente crea, e alla lunga consolida, il culto della ricchezza»²⁷.

Nell' Epilogo del libro l'autore afferma, inoltre, che *“quella che invece, alla fine, o meglio allo stato attuale delle cose, ha avuto la meglio è la “libertà” [...] beninteso non di tutti, ma quella di coloro che, nella gara, riescono più “forti” (nazioni, regioni, individui)”²⁸*. Questo tipo di libertà, riservata a pochi, “sta sconfiggendo la democrazia”. La società democratica, intesa quale associazione di uomini liberi ed eguali, ancora oggi si prospetta come un ideale da realizzare. Si dovrebbe, in effetti, puntualizzare un fattore semantico troppo spesso volutamente frainteso: le parole "democrazia" e "[libertà](#)" non sono sinonimi. Ogni sistema politico può essere democratico o non democratico. In ogni sistema politico può esserci libertà oppure non esserci. Ma queste due parole non necessariamente vanno di pari passo. In un sistema può esserci democrazia senza libertà, e può esserci libertà senza democrazia. La democrazia, perciò, potrebbe essere rinviata ad altre epoche, e sarà pensata, daccapo, da altri uomini. Sembra in ogni caso necessario distinguere, come fa Mosca, tra le forme politiche, pur imperfette, che consentono un minimo di partecipazione e di controllo popolare e i sistemi apertamente autoritari, in cui si violano sistematicamente i diritti civili. Occorre adoperarsi affinché la “sovranità popolare” non si risolva solo nella mera scelta elettorale, ma si realizzi in forme più sostanziali, per esempio attraverso un

²⁷ G. LICANDRO, *Democrazia occidentale: fragile e imperfetta*, www.scriptamanent.net, anno III, n. 20, aprile-maggio 2005.

²⁸ Ivi.

maggior ricorso allo strumento referendario e la creazione di forti movimenti d'opinione, in grado di esercitare, anche tramite le nuove tecnologie informatiche, forme di pressione più efficaci sul ceto politico. Le nuove tecnologie informatiche e di comunicazione potrebbero essere sfruttate per nuove forme di democrazia diretta [e-democracy](#) (per esempio oggi è concepibile, almeno in Occidente, un referendum elettronico).

E' importante consolidare e non sconvolgere le pur fragili "regole" della democrazia che in ogni caso, come sostiene Bobbio in un passo tratto dal suo libro *Quale socialismo?*, "consentono la più ampia e più sicura partecipazione della maggior parte dei cittadini, sia in forma diretta sia in forma indiretta, alle decisioni politiche, cioè alle decisioni che interessano tutta la collettività"²⁹. La degenerazione della situazione politica italiana, in termini di distacco tra la democrazia formale e quella sostanziale, è ben evidente. Mentre si è obbligati ad accettare la democrazia formale in atto - non farlo sarebbe eversivo e disastroso per la democrazia stessa - sul piano politico occorre agire per arrestare l'involuzione in atto della democrazia sostanziale nel nostro Paese. Occorre rispettare la legittimità, ma fare di tutto per cambiare la realtà.

II CAPITOLO

I TEORICI DELLE ELITE

*“L'ideale egualitario della rappresentanza
è una pura illusione,
quando non è sostenuto
dal principio della revocabilità
e della responsabilità di fronte alla base”*

²⁹ Ivi.

2.1 La teoria delle élites

Sono i teorici delle élite a cogliere fra i primi il ruolo centrale dell'ideologia, facendone l'espressione di un'esigenza di legittimazione connaturata ai reali meccanismi di funzionamento della politica. La teoria delle *élites*, o *elitistica* (dove anche il nome di elitismo), si propone di spiegare su base scientifica una delle indiscutibili uniformità della storia umana: il fatto che, in ogni epoca e in ogni società, una frazione numericamente ristretta di persone tende a concentrare nelle proprie mani un'elevata quantità di risorse e a imporsi sulla quasi totalità della popolazione che ne è priva. L'ineguale distribuzione del possesso o del controllo di queste risorse - che vanno dalla ricchezza alla forza, dall'onore al sapere, dalla sicurezza al prestigio e passano attraverso la mediazione delle qualità personali - si traduce abitualmente in una diseguale distribuzione delle varie forme di potere.

Per questa ragione, la teoria delle élites può essere anche definita come quella teoria secondo cui il potere politico, cioè il potere di prendere e di imporre, anche ricorrendo alla forza, decisione valevoli per tutti i membri della collettività, appartiene sempre e comunque ad una ristretta cerchia di persone. La formulazione ormai diventata classica di questa teoria è stata proposta da Gaetano Mosca, circa un secolo fa negli *Elementi di scienza politica* del 1869 : “ *Fra le tendenze ed i fatti costanti, che si trovano in tutti gli organismi politici, uno ve n'è la cui evidenza può essere facilmente a tutti manifesta: in tutte le società, a cominciare da quelle più mediocrementemente sviluppate e che sono arrivate appena ai primordi della società, fino alle più colte e più forti, esistono due classi di persone, quella dei governanti e quella dei governati. La prima, che è sempre la meno numerosa, adempie a tutte le funzioni politiche, monopolizza il potere e gode i vantaggi che*

ad esso sono uniti; mentre la seconda, più numerosa, è diretta e regolata dalla prima in modo più o meno legale, ovvero più o meno arbitrario e violento, e ad essa fornisce, almeno apparentemente, i mezzi materiali di sussistenza e quelli che alla vitalità dell'organismo politico sono necessari"³⁰.

Quando si affronta un argomento così vasto, importante ed articolato, bisogna adoperare un'attenta distinzione tra i termini *élite*, *classe politica* e *classe dirigente*. La confusione di vocabolario ha indotto molti commentatori a fare, appunto, questa attenta distinzione ma anche a ritenere che all'impiego di differenti vocaboli debbano corrispondere schemi concettuali e profili teorici diversi.

In particolare, si è sostenuto che mentre la teoria della classe politica ha una valenza prettamente politologia, la teoria delle élites e quella della classe dirigente sono invece più congeniali ad una prospettiva sociologica.

2.2 Significati e usi dei termini classe politica ed élite

Uno dei problemi immediati che lo studio della teoria delle élites e della classe politica si trova ad affrontare riguarda la varietà e talvolta la contraddittorietà delle espressioni che sono state adoperate per indicare la realtà di coloro che detengono ed esercitano il potere. A partire dal secolo scorso, si sono consolidate due tradizioni lessicali: quella che fa a capo Gaetano Mosca e utilizza

³⁰ N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di Politica*, cit. p. 304.

l'espressione classe politica, e quella che si richiama agli scritti di Vilfredo Pareto che privilegia il termine *élite*. Si potrebbe sottolineare che la differenza tra il lessico di Mosca e quello di Pareto sia dovuta al fatto che mentre l'espressione *classe politica* fa riferimento alla constatazione oggettiva dell'esistenza di un gruppo di persone che, all'interno di una società, monopolizza il potere di governo, il termine *élite* sembra implicare un giudizio in qualche misura positivo sulla qualità dei membri di questo gruppo. Ma, in realtà, i problemi connessi alla terminologia non si esauriscono nella scelta tra una formula più scientifica e un'altra più valutativa. Nella letteratura politologia esistono altre espressioni con cui si designano i titolari della preminenza politica: classe dominante, classe dirigente, classe governante, classe dominatrice, classe superiore. Lo stesso Mosca, nell'arco dei suoi studi, non solo fa ricorso a tutte le formule precedenti, ma è solito utilizzare come sinonimi anche le varianti minoranza governante, minoranza organizzata, classe politicamente dirigente. Dal canto suo, Michels adopera indifferentemente sia la terminologia di Mosca sia quella di Pareto, anche se, come si leggerà in seguito, il suo nome è legato al concetto di oligarchia ed alla formulazione della legge "ferrea" che ne fa derivare l'insorgenza dall'ampliamento e dal consolidamento dei processi organizzativi.

Una tale varietà lessicale, se da un lato si può spiegare con la necessità prettamente espositiva di trovare delle parole alternative per descrivere la realtà del potere, dall'altro getta delle ombre sulla chiarezza e sul rigore delle analisi. Tanto è vero che, negli anni successivi, molto studiosi italiani - tra cui eminentemente Antonio Gramsci e Guido Dorso - hanno sentito il dovere di ridurre questa confusione e a formulare dei chiarimenti non solo di vocabolario ma anche di contenuto. Gramsci propone una distinzione tra classe dirigente e classe dominante. Premesso che la supremazia di un gruppo sociale si manifesta in due modi, come "dominio" e come "direzione morale ed intellettuale", Gramsci propone di chiamare classe dirigente "*quel gruppo che si impone attraverso il consenso, ovvero esercita l'egemonia*

sugli altri gruppi sociali”³¹. Viceversa, l’espressione classe dominante gli sembra più appropriata per indicare *“quel gruppo che si impone esclusivamente attraverso la forza, con cui tende a liquidare o a sottomettere i propri avversari”*³². Una classe può essere dominante e non dirigente oppure dirigente e non dominante: la proposta di Gramsci è che una classe politica veramente tale *“scaturisca da una combinazione delle realtà precedenti, in quanto essa è in grado di instaurare un corretto equilibrio fra ricorso alla forza e impiego dell’egemonia”*³³. Alcuni anni più tardi Dorso, nel riproporre la teoria di Mosca della classe politica non solo come indirizzo politologico-storiografico, ma anche come strumento di intervento sulla politica pratica, avverte la necessità di introdurre una nuova classificazione delle forze politiche e di precisare la terminologia che è *“assai oscillante e minaccia di produrre maggiore confusione”*³⁴. Egli ritiene che i due termini classe dirigente e classe politica debbano essere distinti, dal momento che il primo deve essere inteso in senso sociale e il secondo in senso strettamente politico. L’espressione classe dirigente può essere impiegata in senso stretto e in senso lato. In senso lato essa viene ad indicare *“il potere organizzato che ha la direzione politica, intellettuale e materiale della società, e comprende anche la classe politica propriamente detta”*³⁵. In senso stretto, l’espressione fa invece riferimento a coloro che, pur non appartenendo alla classe governata, non fanno nemmeno parte della classe politica. Viceversa, l’espressione classe politica è riservata a quella parte della classe dirigente che ha funzioni strettamente politiche, di cui costituisce una specie di “comitato direttivo”. Vero e proprio strumento tecnico di gestione del potere, la classe politica si suddivide abitualmente in due frazioni, di cui assume il governo del paese e l’altra il compito di opposizione³⁶. In questo caso Dorso chiama la prima classe politica di governo, e ritiene che essa si

³¹ G. SOLA, *La teoria delle élites*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 18.

³² Ibidem

³³ Ivi, pp. 18-19.

³⁴ G. DORSO, *Dittatura, classe politica e classe dirigente*, a cura di C. MUSCETTA, Torino, Einaudi, 1955, p. 126.

³⁵ Ivi, p. 127.

³⁶ Ivi, p. 163.

appoggi alla classe dirigente di governo, cioè ad un raggruppamento più o meno omogeneo di sottogruppi sociali, interessati alla realizzazione di un determinato programma politico. Con il nome classe politica di opposizione Dorso invece indica quella frazione della classe politica che esprime gli interessi e le aspettative dei rimanenti sottogruppi sociali che hanno accesso al potere ma non al governo ³⁷. Al di fuori del contesto italiano, il sociologo francese Raymond Aron si è occupato della equivocità del vocabolario ereditato da Mosca e Pareto e, dopo aver osservato che l'espressione classe dirigente sembra essere più pertinente ad un'analisi sociologica, mentre l'espressione classe governante o classe politica potrebbe essere congeniale ad un'analisi politologia, ha proposto un lessico personale. Egli attribuisce ai termini élite, classe politica e classe dominante, significati differenti. Con ciascuno di essi Aron si riferisce ad una realtà diversa e li adopera distintamente per affrontare un diverso problema. In particolare, egli utilizza la parola élite nel senso più ampio per comprendere tutti coloro che in differenti rami di attività occupano i posti più alti e le posizioni più importanti. L'espressione classe politica viene riservata alla minoranza di coloro che esercitano funzioni di governo. La classe dominante si colloca tra l' élite e la classe politica e comprende quelle persone privilegiate che, pur senza esercitare vere e proprie funzioni politiche, hanno influenza su coloro che governano e su coloro che ubbidiscono, per la propria autorità morale, o per il potere economico e finanziario che detengono³⁸.

Nella letteratura delle scienze politiche e sociali, élite è il termine comunemente adoperato per descrivere la supremazia di una minoranza sulla maggioranza della popolazione. Tuttavia al di là di due connotazioni che sono comuni a tutti gli autori – il carattere minoritario del gruppo e la distinzione delle persone che ne fanno parte – anche il vocabolo in questione presenta una varietà di significati e di accezioni. Come l'espressione classe politica di cui è spesso sinonimo, la parola

³⁷ Ivi, p. 164.

³⁸ G. SOLA, *La teoria delle élites*, cit., pp. 19-20.

élite è stata impiegata in sostituzione dei termini aristocrazia, oligarchia, minoranza dominante, e ha avuto una molteplicità di utilizzazioni.

Per mettere ordine in questa situazione, in cui la confusione del vocabolario spesso riflette la confusione del concetto, si possono seguire due percorsi. Il primo consiste nel ricostruire l'etimologia del termine per vedere se e come è stato adoperato. Il secondo – suggerito da Sartori – riguarda una ricognizione delle diverse accezioni, dal momento che nell'uso corrente la parola élite viene intesa in senso lato e in senso stretto, in senso apprezzativi e in senso neutro³⁹.

Etimologicamente, *élite* deriva dal latino *eligere*, operare una scelta, e quindi da *electa*, la parte prescelta. Nella versione che si è affermata, più propriamente, *élite* è il femminile di *élit*, participio passato di *elire*, scegliere. In questa accezione, a partire dal sedicesimo secolo, il vocabolo inizia ad essere adoperato nella lingua francese in relazione ai gruppi sociali, tanto nel linguaggio comune quanto nel linguaggio colto, con il significato di eletto, scelto, eminente, distinto⁴⁰. L'autore che ha impiegato il termine coerentemente con il suo significato originario è Vilfredo Pareto, che lo rende in italiano con l'espressione classe eletta o semplicemente eletta.

Con il passare del tempo, il vocabolo ha perso progressivamente la sua precisione per trasformarsi in una parola molto elastica in grado di riferirsi indistintamente a una molteplicità di situazioni. Di qui l'esigenza di provare a distinguere tra i diversi significati.

In senso apprezzativo il termine élite ha continuato ad essere impiegato da autori come Le Bon, Ortega e Mannheim, che postulano l'esistenza di una élite come una necessità normativa. In tale accezione il termine è stato utile a coloro i quali affermano che “*le società contengono sempre e inevitabilmente dei gruppi che sono migliore di altri e, di conseguenza, sostengono che questi gruppi piuttosto che altri abbiano uno speciale diritto a governare*”⁴¹. Peraltro l'uso apprezzativi è

³⁹ G. SARTORI, *I significati del termine élite*, In AA. VV., *Le élites politiche*, Bari, Laterza, 1961, pp. 94-99.

⁴⁰ Ivi, p. 21.

⁴¹ G. SOLA, *La teoria delle élite*, cit., p. 23.

stato recentemente riabilitato da Sartori che, nella sua teoria della democrazia, ha proposto di considerare le élite come un “gruppo di riferimento di valore”, dotato di capacità ed eccellenza; una definizione che consente di distinguere tra fatto e merito, cioè tra chi è al potere, la classe politica, e chi merita il potere, le potenziali élite politiche.

In senso neutro, attualmente l’uso più frequente, il termine élite non viene impiegato come sinonimo di valore, bensì come mero indicatore di uno stato di fatto: occupare le posizioni sovraordinate di una struttura sociale. In tale accezione - che si riscontra in autori come Lasswell, Mills e Aron – il vocabolo è associato a qualunque tipo di gruppo che, *pro tempore*, occupi livelli di preminenza e di vertice nelle diverse gerarchie sociali e politiche. Tutte le organizzazioni, le istituzioni, le associazioni presentano in questo senso delle élites, delle minoranze gerarchiche.

A questi due significati si accompagnano poi un impiego in senso largo ed uno in senso stretto. Adoperata in senso largo, la parola élite è sinonimo di posizione elevata e viene attribuita a tutti coloro che – di fatto o di diritto, meritatamente o immeritatamente – hanno di più, contano di più, ottengono di più, possono di più. Viceversa, l’uso ristretto porta il più delle volte a identificare le élites come la sola élite del potere, con una minoranza cioè che in virtù della sua organizzazione interna e della sua relativa omogeneità di composizione vede i propri membri caratterizzati da elevati gradi di coscienza, coerenza e coordinazione; una minoranza che nelle decisioni politiche fondamentali, quando si trova in contrasto con ogni altro possibile gruppo analogo, riesce a far prevalere, comunque e regolarmente, le proprie scelte⁴².

2.3 Mosca e la teoria della classe politica

Che ogni società fosse divisa tra governanti e governati, e i governati fossero una minoranza, era una tesi certo non nuova, comune a tutti gli scrittori che avevano condiviso una concezione realistica della politica. Lo stesso Mosca, del resto, riconobbe di aver avuto dei precursori, citando Saint-Simon, Taine e Marx-Engels. La teoria della classe politica, nei termini in cui è stata codificata da Gaetano Mosca nell'arco di mezzo secolo, ha l'ambizione non solo di costituire una teoria generale della distribuzione del potere nella società, ma anche di fondare una nuova scienza politica che sia in grado di spiegare come gli Stati sorgono, si consolidano, si sviluppano e decadono. La scoperta delle tendenze che regolano l'organizzazione del potere e delle leggi che guidano l'azione politica deriva dallo studio analitico dei caratteri costanti e dei caratteri variabili delle classi dirigenti, e dall'individuazione dei fattori da cui dipendono la loro coesione e la loro dissoluzione⁴³. Questo programma di ricerca comporta non solo la netta separazione tra giudizi di fatto e giudizi di valore, ma soprattutto una notevole accumulazione di dati, raccolti e verificati in chiave storico-comparata, in ordine ai diversi modi in cui le varie classi politiche si formano, si organizzano, si rinnovano o si perpetuano nel tempo.

Tre punti caratterizzano la teoria moschiana della classe politica.

Il primo sottopone a radicale revisione le configurazioni tradizionali del sistema politico – vengono in questo modo a cadere le classificazioni tradizionali

⁴² Ivi, p. 24.

⁴³ G. MOSCA, *Elementi di scienza politica* (1896), il Id., *Scritti politici*, a cura di G. SOLA, Torino, Utet, 1982, vol. II, p. 939.

delle forme di governo: sia quella aristotelica⁴⁴, sia quella di Montesquieu⁴⁵ – sostituendole con la constatazione che tutti i governi sono oligarchici. Il potere è cioè espressione del volere e degli interessi di una minoranza omogenea organizzata, la classe politica, che si impone ad una maggioranza divisa e frammentata.

Il secondo punto fa coincidere lo studio del potere con la individuazione empirica dei diversi tipi di forze politiche che si affollano sulla scena o dietro le quinte della politica e si sofferma sulle diverse composizioni che esse assumono secondo i tempi e le civiltà. La dinamica politica viene così a configurarsi come la storia delle lotte fra le diverse classi politiche, anche se si deve distinguere la classe politica in senso stretto - ossia la classe speciale delle persone che svolgono le funzioni politiche vere e proprie, coloro che monopolizzano la direzione dello Stato e occupano le cariche più importanti - dalla sfera più ampia della classe dirigente, ossia da quell'insieme di persone che rivestono le posizioni dominanti nei diversi ambiti della vita sociale. Questo non significa che venga meno la tendenza oligarchica del potere, ma solo che è sempre indispensabile la presenza di una classe ausiliaria che esercita il potere per conto delle élite governante. Per quanto riguarda la formazione della classe politica, Mosca evidenzia una regolarità storica: quella che vede la storia politica dell'umanità come uno scontro fra due opposte tendenze, quella democratica e quella aristocratica. Quando prevale la tendenza democratica, la classe politica esistente viene rinnovata attraverso la cooptazione di individui collocati originariamente ai gradi inferiori della piramide sociale; quando invece prevale la tendenza aristocratica si giunge inevitabilmente ad uno scontro vero e proprio tra la classe al potere e quella che ne è esclusa. A

⁴⁴ La prima, e universalmente nota, suddivisione all'interno delle forme di governo, è quella risalente all'Antichità ed elaborata da [Aristotele](#) nella sua [Politica](#). Egli elaborò tre modelli: [monarchia](#), cioè governo di uno solo, [aristocrazia](#), cioè governo dei nobili (letteralmente "dei migliori"), e [democrazia](#), cioè governo del popolo; queste tre forme sono passibili di degenerazione rispettivamente in [tirannide](#), [oligarchia](#) e [oclocrazia](#).

⁴⁵ Per Montesquieu le forme di governo erano tre: *monarchia*, *repubblica* e *dispotismo*.

seconda dell'esito del conflitto, si può avere il rinnovamento "nella" classe politica oppure il rinnovamento "della" classe politica⁴⁶.

Il terzo attribuisce un particolare rilievo ai processi organizzativi ed al condizionamento che essi operano sulle azioni umane. Pochi studiosi della sua generazione hanno espresso al pari di Mosca l'esigenza di distinguere fra i vari tipi, livelli e gradi dell'organizzazione, via via intesa come coordinazione del gruppo dirigente, come apparato di esercizio del potere, come risultato di un processo di differenziazione economico e sociale, come rete di rapporti fra governanti e governati, come struttura gerarchica e burocratica. L'organizzazione della classe politica verso l'esterno può essere ricompresa in due tipologie fondamentali. La tipologia autocratica in cui l'autorità si impone gerarchicamente sugli strati inferiori della piramide politica, in cui il potere viene trasmesso dai governanti ai governati, e quella liberale in cui la maggioranza delega l'esercizio dell'autorità alla minoranza che si trova al vertice. Questi sistemi di formazione e di ricambio della classe politica possono tuttavia, in alcuni casi, sovrapporsi e coincidere, almeno parzialmente. Mosca enuclea quattro tipi ideali di organizzazione dei sistemi politici:

- *autocratico-aristocratico*, quando la stabilità del potere politico è associata ad un'organizzazione che pone l'autorità al culmine della gerarchia;

aristocratico-liberale, quando tale stabilità è unita ad una qualche forma di partecipazione politica;

- *autocratico-democratico*, allorché la tendenza al rinnovamento della classe politica si compie nel quadro di una forte organizzazione gerarchica;

- *liberale-democratico*, nel momento in cui la caduta degli ostacoli che si oppongono all'inclusione degli individui nell'area della classe politica permette forme effettive di partecipazione dei governati alla vita politica.⁴⁷

⁴⁶ C. GALLI, E. GREBLO, S. MEZZADRA, *Il pensiero politico del Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 38.

⁴⁷ Ivi, p. 39.

Come si è visto, per Mosca la classe politica coincide con quella ristretta cerchia di persone cui spetta, in ogni società, il potere politico, cioè il potere di imporre decisioni vincolanti per tutti i membri del gruppo. Poiché non è possibile che una minoranza imponga alla maggioranza le proprie decisioni, è necessario che i governanti giustificano il proprio potere attraverso una dimensione di consenso. Nella teoria della formula politica, Mosca indica l'insieme dei principi astratti che garantiscono il potere della classe politica in accordo con le convinzioni prevalenti nella società che governa. Si tratta, in sostanza, dell'ideologia, che serve ai governanti per giustificare il proprio potere e per garantire la coesione sociale. Ne deriva che l'autorevolezza di Mosca nel campo delle scienze sociali e politiche non dipende solo dal fatto di aver posto la teoria della classe politica come tema dominante di una rinnovata scienza del potere ma, come ha osservato Bobbio, dall'aver cercato di fornire una spiegazione del fenomeno insistendo sull'osservazione che la minoranza dirigente trae la propria forza e si impone alla maggioranza diretta in virtù della sua organizzazione⁴⁸.

2.4 Pareto e la teoria delle élites

La teoria delle élites di Vilfredo Pareto nasce invece da un'analisi dell'eterogeneità sociale e si propone di spiegare le disuguaglianze, in termini di ricchezza e di potere, presenti nella società. Nel corso del suo sviluppo, ogni società ha dovuto di volta in volta misurarsi con il problema della sfruttamento e della distribuzione di risorse scarse. L'ottimizzazione di queste risorse è quella che viene assicurata, in ogni ramo di attività, dagli individui dotati di capacità superiori, la "classe eletta" o élite, che Pareto distingue in classe eletta di governo e classe eletta non di governo. Il punto di partenza nella teoria, che risente degli

studi condotti precedentemente da Ammon, Novikov e Vacher de Lapouge, coincide con l'analisi della curva della ripartizione della ricchezza di cui si era occupato lo stesso Pareto nei suoi lavori precedenti di economia⁴⁹. Questa curva configura una piramide, o meglio una specie di trottola, in cui i ricchi occupano la sommità ed i poveri la base. La constatazione del fatto che coloro che occupano i livelli superiori della ricchezza occupano anche i gradi più elevati del potere spinge Pareto a concludere che le classi superiori sono generalmente le più ricche. Queste classi costituiscono un' élite, "un'aristocrazia" nel senso etimologico del termine. Stabilita questa identità, l'attenzione di Pareto si sofferma sui processi di formazione, estinzione, rinnovamento e circolazione delle élites. La forma della curva non è dovuta al caso, ma dipende dalla distribuzione dei caratteri fisiologici e psicologici degli individui; caratteri e qualità che, presenti in tutti i settori dell'attività umana, delineano una corrispondente varietà di piramidi sociali. La stabilità o la decadenza dell'organizzazione sociale dipendono dal modo in cui avviene il ricambio delle posizioni di potere. Pareto si riferisce a questo fenomeno di ricambio con l'espressione circolazione delle élite. Questa allude a due fenomeni distinti: da un lato descrive gli spostamenti "orizzontali" all'interno della classe eletta di governo, dall'altro si riferisce a quella dimensione "verticale" che favorisce tanto l'innalzamento di individui meritevoli appartenenti alle classi inferiori quanto il declassamento di coloro che non hanno l'energia o le qualità per restare a far parte delle élite. Lo studio della formazione mette in evidenza l'esistenza di tre canali privilegiati di reclutamento: l'eredità, la cooptazione e l'elezione. Quando un' élite non è in grado di produrre elementi validi per la società decade. L'estinzione sembra dipendere a sua volta da tre motivi: la distribuzione o l'esaurimento biologico, il declino delle attitudini psicologiche, la decadenza che insorge nei momenti di disgregazione e di pericolo ed è

⁴⁸ N. BOBBIO, *Gaetano Mosca e la teoria della classe politica*, in "Moneta e credito", XV, 1962, pp. 3-23; ora in Id., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari, Laterza, 1971, pp. 199-218.

⁴⁹ Sulla curva di ripartizione della ricchezza, cfr. V. PARETO, *Cours d'économie politique*, Lausanne, Rouge, 1897, vol. II; Id. *I sistemi socialisti*, a cura di G. BUSINO, Utet, Torino, 1974, pp. 129-136.

accompagnata “dall’invasione di sentimenti umani e di morbosa sensibilità”. In tali condizioni, per mantenere l’ordine sociale e assicurare la propria continuità al potere le élites possono fare ricorso, simultaneamente o alternativamente, a due mezzi: eliminare le nuove élites insorgenti oppure assimilarle. Nel caso in cui nessuna delle due strategie venga perseguita, l’élite dominante è condannata a essere rovesciata violentemente da una rivoluzione. La storia dimostra che il grado di conflitto tra le élites varia al variare della loro composizione e della loro permeabilità, e che solo quando si ha circolazione si ha stabilità⁵⁰. Pareto fu notevolmente attratto dalla grandezza e dalla decadenza delle aristocrazie, cioè dal fatto che le aristocrazie non durano e la storia è il teatro della continua lotta tra un’aristocrazia ed un’altra. Nel *Trattato di sociologia generale* del 1916, la teoria dell’equilibrio sociale è fondata in gran parte sul modo in cui si combinano, si integrano e si ricambiano le diverse classi di élites di cui le principali sono quelle *politiche* (i cui due poli sono i politici che usano la forza, o leoni, e quelli che usano l’astuzia, o volpi); quelle *economiche* (coi due poli degli speculatori e dei redditieri) e quelle *intellettuali* (in cui si contrappongono continuamente gli uomini di fede e quelli di scienza). Parlando invece di equilibrio dinamico del potere, Pareto sostiene che, se il mutamento sociale dipende dai diversi modi con cui si realizza la circolazione delle élite, cioè il passaggio dalla classe non eletta alla classe eletta, il cambiamento politico dipende più specificatamente dal modo in cui avviene il passaggio dalla classe eletta non di governo alla classe eletta di governo. “Quando una società riesce a garantire una regolare immissione di individui dagli strati inferiori ai livelli superiori della classe eletta, l’equilibrio dinamico del sistema è assicurato”⁵¹; se questo processo si interrompe, l’equilibrio dinamico viene meno.

⁵⁰ G. SOLA, *La teoria delle élites*, cit., p. 66.

2.5 Michels e la legge ferrea dell'oligarchia

Con Roberto Michels la concezione elitista aggiunge un ulteriore elemento alla teoria, ossia la dimostrazione dell'esistenza di un'élite di potere anche nelle organizzazioni umane a base volontaria e fondate sull'eguaglianza formale degli associati, come i partiti di ispirazione socialista. Secondo Michels, ogni organizzazione, qualunque sia la sua dimensione, richiede la presenza di una leadership in grado di gestire il processo decisionale con efficacia, e ciò anche in strutture politiche dotate, almeno formalmente, di una costituzione democratica. Più che a fattori psicologici, Michels attribuisce la tendenza elitaria immanente in ogni organizzazione alla necessità di competenze professionali, capaci di gestire la complessità dei problemi che inevitabilmente si presenta in ogni attività cooperativa. Anche in un'epoca caratterizzata da partiti di massa, quindi, ogni tentativo di controllare l'organizzazione da parte delle masse non può che risultare

⁵¹ C. GALLI, E. GREBLO, S. MEZZADRA, *Il pensiero politico del Novecento*, Bologna, Il

velleitario. Esso è infatti incompatibile con la competenza tecnico-professionale richiesta sia per definire la linea generale del partito, sia per applicarla nell'esercizio quotidiano della lotta politica. Le esigenze di ordine tecnico finiscono così per sottomettere un partito nato con idealità democratiche al controllo di una leadership professionale che centralizza l'autorità, sostituisce i fini ultimi (la realizzazione della società socialista) con fini strumentali (mantenere ed ampliare l'organizzazione, che diviene fine a se stessa), e procede alla scelta di nuovi leader per cooptazione piuttosto che attraverso procedure democratiche, in modo da conservare stabilmente il controllo oligarchico sull'organizzazione. E' l'organizzazione all'origine del predominio degli eletti sugli elettori, dei mandatari sui mandanti, dei delegati sui deleganti. Mentre però in Mosca l'organizzazione è uno strumento per la formazione ed il consolidamento della minoranza governante, in Michels il gruppo oligarchico è una conseguenza delle stesse dinamiche organizzative. In base a queste premesse, Michels formula la così detta legge ferrea dell'oligarchia, secondo cui *“chi dice democrazia dice organizzazione; chi dice organizzazione dice oligarchia; chi dice democrazia dice oligarchia”*⁵². Michels riscontra questa legge analizzando precisamente quelle organizzazioni, come i partiti di impostazione socialista e socialdemocratica, la cui ragion d'essere potrebbe sembrare la più chiara confutazione empirica di questa stessa legge. Per quanto l'analisi venga circoscritta ai partiti di massa, la legge ferrea dell'oligarchia include la possibilità di una sua più estesa applicazione, che comprenda sia le organizzazioni in generale, sia l'organizzazione dello Stato. Ciò nonostante, Michels riconosce che *“il fatto che l'oligarchia sia inevitabile non esime i democratici dalla necessità di combatterla”*⁵³. Come nell'ultimo Mosca, anche in Michels l'elitismo trova una forma di compromesso nel pluralismo, dal momento che la democrazia viene concepita in termini di competizione tra le oligarchie. Essa infatti permette a partiti concorrenti, ciascuno retto da un'oligarchia, di

Mulino 2005, p. 41-42.

⁵² Ivi, pp. 42-43.

⁵³ R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1911), Bologna, Il Mulino, 1966.

affrontarsi nella competizione elettorale: la necessità di ottenere i voti dell'elettorato offre ai cittadini l'opportunità di esercitare un certo grado di influenza indiretta sulle oligarchie di partito e quindi di condizionare le scelte della minoranza governante.

2.6 Weber : potere, burocrazia e partiti

L'analisi del potere sviluppata da Weber è per molti aspetti più articolata e approfondita di quella svolta dagli altri elitisti ma è, senza dubbio, sottolineare alcuni punti in comune. In primo luogo, la necessità di distinguere la struttura del potere effettivo dall'ordinamento del potere formale e apparente; in secondo luogo, l'opportunità di separare concettualmente ed empiricamente il potere politico dal potere economico, infine la propensione a studiare la distribuzione del potere alla luce della dicotomia governanti-governati, conferendo particolare attenzione al reclutamento, alla composizione e all'organizzazione delle élite dei detentori delle posizioni di dominio. Prima di affrontare questi temi, Weber procede alla fissazione di alcune definizioni. Innanzi tutto la politica può essere

vista come l'aspirazione ad una partecipazione al potere o a una influenza sulla distribuzione del potere. Lo Stato è descritto come un rapporto di dominazione di alcuni uomini su altri uomini che si struttura in un insieme di relazioni contraddistinte dal monopolio della forza fisica legittima. I partiti sono organizzazioni liberamente create al fine di ricercare voti per elezioni a cariche politiche e la loro potenza dipende in prima linea dalla qualità della burocrazia interna⁵⁴. Al di là di queste definizioni, l'apporto più rilevante della teoria politica di weberiana consiste nella distinzione tra potere e dominio.

Il potere, è definito come qualsiasi possibilità di far valere entro una relazione sociale, anche di fronte a un'opposizione, la propria volontà. Tra le innumerevoli forme che esso assume nei rapporti di scambio della vita reale, due situazioni acquistano un particolare rilievo per Weber. Tali situazioni consentono di identificare due diversi tipi di potere, il potere economico e quello politico. Il primo deriva da una costellazione di interessi che si sviluppa principalmente in un mercato formalmente libero. Il secondo, invece, trae il suo fondamento da una situazione di "autorità" che assegna imperativamente il diritto di comandare ed il diritto di obbedire. Mentre il potere economico si fonda semplicemente sull'influenza che si fa valere – in virtù di qualche possesso garantito o di qualche abilità professionale – sull'agire formalmente libero dei dominati in relazione alla rete degli interessi che accomunano le persone coinvolte nel rapporto sociale, il potere politico si fonda su *"un semplice dovere di obbedienza che viene preteso prescindendo da ogni motivo o interesse"*⁵⁵. In questo senso il potere politico, che si identifica come "potere autoritario di comando", presenta la peculiarità per cui coloro che obbediscono agiscono come se, per loro stesso volere, avessero assunto il contenuto dell'ordine loro impartito⁵⁶. Questo fenomeno porta Weber a definire il potere politico come dominio, ossia come una situazione in cui la dimensione relazionale tra governanti e governati, tra vertice e base, non risente soltanto della

⁵⁴ G. SOLA, *La teoria delle élites*, cit., p. 102.

⁵⁵ Ivi, p. 103.

⁵⁶ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Mohn, 1922, 2 voll.; trad. it. *Economia e società*, a cura di P. ROSSI, Milano, Comunità, 1961, 2 voll., vol. I, p. 209.

dimensione psicologica delle parti coinvolte, ma affonda le sue radici nella specifica struttura amministrativa che l'organizzazione del potere assume, epoca per epoca e società per società. Per dominio *“si deve intendere la possibilità per specifici comandi di trovare obbedienza da parte di un determinato gruppo di uomini, e non già qualsiasi possibilità di esercitare potere ed influenza su altri uomini”*⁵⁷. Il concetto di dominio quindi comprende solo quei casi in cui il potere si manifesta come obbedienza.

Ogni situazione di dominio è caratterizzata da due componenti: una culturale e l'altra istituzionale. La prima, strettamente connessa ai valori, richiama i principi di giustificazione dell'esercizio del potere e quindi le ragioni dell'obbedienza; la seconda, di natura organizzativa, sottolinea il carattere e le modalità dei rapporti che si instaurano fra il detentore o i detentori del potere e l'apparato amministrativo e di entrambi con i governati. Da un lato si evidenzia il fenomeno della legittimazione dei rapporti di comando-obbedienza; dall'altro lato si accentua la dimensione dell'organizzazione di tali rapporti sotto il profilo della ripartizione dei poteri di comando.

Se si tiene conto dei principi di legittimazione è possibile identificare tre tipi di formule⁵⁸. Un potere che fa riferimento alla pretesa di legittimità si configura come potere tradizionale e di solito viene attribuito ad un singolo individuo o a una famiglia. Un altro tipo di potere, meno frequente ma non meno efficace, può fondarsi sulla fede nel carisma, manifestato da un capo che può assumere di volta in volta la fisionomia di un profeta, un eroe, un redentore. Il terzo tipo di potere si chiama legale-razionale, non richiede un'obbedienza alla persona bensì una sottomissione alle regole, un sistema di norme statuite. Dal punto di vista organizzativo ai tre tipi puri di legittimazione corrispondono tre tipi puri di apparato del potere e conseguentemente altrettanti tipi di élites. L'agire in comunità in cui il dominio è legittimato da un ordinamento legale-razionale trova il suo tipo specifico di amministrazione nella burocrazia. In un contesto in cui il

⁵⁷ Ivi, vol. I, p. 207.

⁵⁸ Ivi, vol. I, pp. 210-211.

fondamento politico è nella tradizione, l'amministrazione assume i contorni del patrimonialismo. Infine, se il fondamento della legittimità del dominio è di natura carismatica, l'apparato amministrativo, ammesso che ci sia, consiste in un gruppo piuttosto fluido ed instabile, una comunità di carattere emozionale composta da seguaci, discepoli e uomini di fiducia⁵⁹. Tutte le organizzazioni di dominio, conclude Weber, possono inoltre ripartirsi in due grandi categorie a seconda del fatto che i funzionari che fanno parte dell'apparato abbiano o meno il possesso dei mezzi occorrenti all'amministrazione, siano questi denaro, edifici, materiale bellico o altre risorse. Weber distingue altresì due tipi di organizzazione politica o statale e conseguentemente due tipi di élites politico-amministrative. Il primo tipo coincide con l'associazione politica in cui i mezzi materiali dell'amministrazione sono direttamente posseduti, tutti o in parte, dal sovrano. Il secondo modello di organizzazione statale è invece organizzato sulla netta separazione degli amministratori dai mezzi necessari all'amministrazione. In perfetto parallelismo con lo sviluppo dell'economia capitalistica, che si è affermata attraverso la graduale espropriazione dei produttori autonomi, il processo della formazione dello Stato ha avuto inizio con la progressiva espropriazione di coloro che possedevano “ *per proprio diritto i mezzi per condurre l'amministrazione, la guerra e la finanza, o per conseguire comunque un fine politico*”⁶⁰. Al termine di questo processo, che si è svolto con alterne vicende in tutti i paesi europei, la facoltà di disporre di tutto il complesso dei mezzi occorrenti all'esercizio del potere, ha portato alla comparsa della categoria dei “politici di professione”. Con questa espressione Weber designa quelle persone che, nella lotta politica o nell'amministrazione del potere, sono disposte a mettersi al servizio dei potentati politici rinunciando a pretese di sovranità personale e scambiando la loro prestazione con guadagni di natura materiale e con il soddisfacimento di motivazioni ideali. Nel mondo contemporaneo chi vive la politica come professione, può orientarsi in due modi contrapposti: o vive per la politica, cioè

⁵⁹ Ivi, vol. I, pp. 239-240.

pur impegnandosi a tempo pieno non trae nessun reddito da essa, o vive di politica, cioè ne trae la fonte principale di reddito⁶¹. Dal momento che la superiorità del piccolo numero è una costante di tutte le situazioni di dominio, la differenza tra esse dipende principalmente dal modo in cui i poteri di comando sono distribuiti tra le minoranze dominanti e l'apparato amministrativo. Per Weber ci sono tre "tipi puri" di strutture di potere, che egli distingue con le qualificazioni: tradizionali, carismatiche e legali-razionali.

La legittimità del dominio tradizionale si fonda sulla base di ordinamenti "esistenti da sempre" per cui il detentore del potere, designato dalla tradizione, viene accettato ed obbedito: viene visto come qualcuno cui portare reverenza e con cui si condivide una comunanza di valori ed educazione. Nelle forme più semplici di dominio tradizionale, la classe politica è composta oltre che dal "signore" da un apparato amministrativo costituito da "servitori personali", mentre i dominati vengono considerati o come "associati" o come "sudditi"⁶².

Il tipo puro di dominio carismatico configura una situazione eccezionale in cui il potere di comando viene detenuto ed esercitato da una singola persona – un capo militare, un profeta, un eroe, un demagogo, un rivoluzionario – che può provare di possedere carisma, ossia una qualità considerata straordinaria. Coloro che obbediscono al capo carismatico ritengono che egli sia dotato di "forze e di proprietà soprannaturali o sovrumane, o almeno eccezionali"⁶³. Poco importa se il capo possessa realmente le doti intellettuali, morali e fisiche che gli sono attribuite dai seguaci: ciò che conta è la convinzione. Questo potere carismatico può sorgere entro i più disparati contesti storici e sociali. I membri di un élite carismatica, ovviamente, sono scelti dal capo in base alla loro devozione e obbedienza.

⁶⁰ M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, a cura di D. CANTIMORI, Torino, Einaudi, 1971, p. 54.

⁶¹ Ivi, pp. 55-59.

⁶² M. WEBER, *Economia e società*, cit., vol. I, p. 222.

⁶³ Ivi, vol. I, p. 238.

Come gli altri tipi di dominio, il dominio legale si fonda sulla credenza nella legittimità e sulla presenza di un apparato amministrativo ma l'élite che detiene il potere, in questo caso, è giustificata in virtù di norme e valori di carattere impersonale. Coloro che esercitano il potere, sia nella sfera politica che in quella amministrativa, sono "superiori" che risultano tali in quanto nominati o eletti con procedure legalmente stabili. Coloro che obbediscono sono, dal punto di vista giuridico, loro "eguali" che si conformano in base all'accettazione delle norme impersonali che definiscono tale autorità. Ne deriva quindi che *"il tipico detentore del potere legale, mentre dispone e insieme comanda, da parte sua obbedisce all'ordinamento impersonale in base al quale orienta le sue prescrizioni"*⁶⁴. Nella sua forma più pura, il dominio legale si avvale di un apparato amministrativo burocratico le cui caratteristiche di fondo consistono nel fatto che le funzioni di ufficio sono esercitate in modo continuativo, entro una sfera di competenza specifica e secondo regole fissate per iscritto; nella presenza di una gerarchia degli uffici che prevede precisi organi di controllo e di sorveglianza per ogni autorità, con diritto di appello e di reclamo dell'inferiore al superiore; nella completa separazione dell'apparato amministrativo dai mezzi materiali di amministrazione; nella precisa delimitazione dei mezzi di coercizione eventualmente consentiti e dei presupposti della loro applicazione⁶⁵. Secondo Weber l'amministrazione di tipo burocratico è tecnicamente superiore a ogni altra forma di amministrazione. Ed è proprio per questo che la burocrazia, una volta che sia pienamente realizzata, viene a costituire *"una delle formazioni sociali più difficilmente imbattibili"*⁶⁶. Solo in caso Weber è disposto a riconoscere che la competenza specialistica della burocrazia incontra un limite: è questa la situazione in cui la conoscenza oggettiva dei burocrati si scontra con l'esperienza degli imprenditori privati nel campo dell'economia. Questi ultimi, infatti, a differenza dei burocrati i quali non sopportano alcuna conseguenza diretta per un eventuale errore di informazione o di valutazione, se commettono un errore di calcolo nel loro settore di interesse

⁶⁴ Ivi, vol. I, p. 212.

⁶⁵ Ivi, vol. I, pp. 215-216.

procurano delle perdite per l'impresa capitalistica e possono provocarne la scomparsa⁶⁷.

Quando dal piano della tipologia astratta delle forme di dominio Weber passa all'analisi empirica della democrazia contemporanea le sue riflessioni si collocano nel solco di una tradizione che ha inizio con l'opera di Tocqueville e Taine e si consolida con le ricerche di James Bryce, Moisei Ostrogorski e Roberto Michels. Dopo aver sottolineato come la democrazia moderna sia caratterizzata dall'estensione del suffragio universale, dalla partecipazione della massa alla vita politica e dalla presenza di una amministrazione burocratica, Weber si pone un duplice interrogativo. In primo luogo si chiede chi abbia veramente potere in uno Stato moderno e, in secondo luogo, quali siano le componenti più rilevanti della classe politica contemporanea. La risposta alla prima domanda parte dalla constatazione per cui nella democrazia rappresentativa, il popolo apparentemente sovrano finisce per essere governato in effetti da funzionari specializzati. Il potere, sostiene Weber, sottolineando la distinzione tra potere nominale e potere effettivo, *“si trova di fatto nelle mani di coloro i quali svolgono un lavoro continuativo nell'ambito dell'attività politica”*⁶⁸. Le qualità e i caratteri dell'élite politica differiscono radicalmente da quelle dell'élite burocratico-amministrativa. Queste diversità, sommate alla diversità di funzioni, esprime una diversità di comportamenti e di responsabilità. Tuttavia, osserva Weber, due processi assai comuni possono disarticolare i rapporti tra politica ed amministrazione: l'inquinamento dei ruoli, che interviene quando i partiti o i loro capi pretendono di fare anche dell'amministrazione e di influire sulla distribuzione delle cariche burocratiche, ed il ribaltamento nell'esercizio del potere, che si verifica quando la libera selezione dei capi politici viene condizionata o controllata dall'amministrazione oppure nei casi in cui la stabilità e la competenza professionale dei burocrati si impongono alla precarietà e alla relativa incompetenza dei politici. Ne consegue che la democrazia di massa si dibatte tra due estremi

⁶⁶ Ivi, vol. II, p. 289.

⁶⁷ Ivi, vol. II, p. 296.

contrapposti: il pericolo demagogico, ossia il trionfo dell'irrazionalità e dell'emotività di una massa attratta da un capo carismatico ed irresponsabile, ed il pericolo burocratico, in cui la burocrazia usurpa di fatto il processo di decisione politica trasformando, ogni problema politico in problema amministrativo. Per quanto concerne la composizione della classe politica, Weber sottolinea come la democrazia di massa comporti necessariamente l'avvento di nuove élites dotate di qualità adeguate. Queste élites si possono individuare seguendo percorsi di ricerca tra loro complementari. E' possibile identificare tre tipi di attori: i politici di occasione, che corrispondono ai cittadini elettori che hanno con la politica un legame discontinuo; i politici dilettanti, che sono coloro che si dedicano alla vita politica solo in casi di necessità, per interesse o per ideale; ed i politici professionali, che concepiscono la politica come esperienza di vita totalmente assorbente. Nel mondo contemporaneo, conclude Weber, i politici di professione cercano il potere di per se stesso, spesso senza condividere principi politici ben determinati e con lo scopo preminente di ricavare "profitti dal dominio politico" per sé e per i propri seguaci.

⁶⁸ G. SOLA, *La teoria delle élites*, cit., p. 110.

2.7 Sviluppi dell'elitismo

Gli esponenti della teoria delle élites che, negli anni compresi tra le due guerre mondiali, si possono considerare i continuatori della stagione classica e soprattutto i diffusori dell'elitismo italiano nei contesti culturali europei e americani sono, in ordine temporale, lo spagnolo José Ortega y Gasset, gli americani Harold D. Lasswell e James Burnham, i mitteleuropei Karl Mannheim e Joseph A. Schumpeter. Ciascuno di questi autori, ha arricchito la teoria delle élites di uno specifico apporto. Ortega ha segnalato il passaggio dalle élites tradizionali alle élites moderne parlando di ribellione delle masse, esponendo il rapporto tra élite e masse. Ortega propone una chiave di lettura che vede le élite intellettuali, e la loro azione creativa, come fonte propulsiva del progresso sociale. Esse operano sulle masse interpretandone le esigenze per adeguarle a quella strutturazione gerarchica delle funzioni sociali che costituisce il requisito funzionale necessario all'esistenza della società umana. Quindi una *minoría selecta* capace di guidare la massa che esiste unicamente “*per essere diretta, influenzata, rappresentata, organizzata*”⁶⁹.

Laswell ha sviluppato e completato la tipologia di Pareto definendo l'insieme delle persone che si trovano alle posizioni più alte della gerarchia dei valori. Considerando come valori rappresentativi la sicurezza, il reddito e la deferenza, Lasswell afferma che “*i pochi che ottengono la maggior parte dei valori sono l'élite; gli altri costituiscono la massa*”⁷⁰. A differenza di Pareto, per Lasswell non tutti i membri delle élite godono del medesimo peso politico. Ciò permette di avviare ad un programma di ricerca sulla classificazione delle élite e sulle forme organizzative (democrazia o dittatura, accentramento o decentramento, concentrazione o divisione, universalizzazione o limitazione funzionale,

⁶⁹ C. GALLI, E. GREBLO, S. MEZZADRA, *Il pensiero politico del Novecento*, cit., p. 43.

⁷⁰ Ivi, p. 44.

obbedienza o autonomia, pregiudizio o oggettività) di cui le élite al potere, o le contro-élite in ascesa, si avvalgono per conservare o per acquistare il predominio. Burnham, riprendendo da Mosca, Pareto e Michels la concezione che identifica la politica con il conflitto tra gruppi organizzativi in vista del potere, ha sottolineato l'importanza del fattore economico e tecnico nella formazione delle élites. La novità introdotta da Burnham consiste nell'individuazione di una linea di tendenza che si muove verso una società tecno-burocratica contraddistinta dall'affermazione dei manager quale élite dominante. La posizione di controllo, e quindi di potere, assunta da una classe manageriale formata da un'élite di tecnici specializzata dipende dalla struttura tecnica della produzione moderna. L'imporsi di una tecnocrazia in grado di controllare lo Stato e l'economia spodesta la sovranità del Parlamento e degli organi rappresentativi per localizzarla in enti, consigli, direzioni di partito, consigli di amministrazione, sino a ridimensionare o abolire la democrazia in nuove forme di dittatura.

Mannheim si è occupato delle élites intellettuali. Fornendo un'analisi dei processi di industrializzazione e democratizzazione che mira a descrivere il declino delle élite tradizionali e l'affermazione concomitante di nuove élite, Mannheim propone un filone di ricerca, interno alla sua sociologia della conoscenza, che si focalizza sui leader morali, religiosi e intellettuali, spostando così l'analisi dall'élite integrativa all'élite sublimativa, ossia le élite intellettuali. Queste ultime, infatti, hanno, per lui, la funzione di *“sublimare le energie psichiche che la società, nella lotta quotidiana per l'esistenza, non esaurisce completamente”*⁷¹, e comprendono le minoranze. Ovviamente, il diverso peso specifico che assumono i diversi gruppi di élite dipende dalla struttura socio-economica della società.

Schumpeter, riprendendo la tesi degli elitisti allo scopo di difendere una concezione puramente procedurale della democrazia, ha posto al centro della sua rivisitazione della democrazia il problema della selezione delle élites di governo. La teoria di Schumpeter si presenta, a differenza di quella degli elitisti classici, come una teoria realistica, cioè capace di descrivere i sistemi politici caratterizzati

dalla concorrenza e dall'alternarsi di gruppi di leadership al potere considerati ordinariamente come democrazie. La sua definizione è la seguente: *“la democrazia è quell'accorgimento istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare”*⁷². Per Schumpeter non esisterebbe alcuna volontà generale, e quindi nemmeno la possibilità di pensare il popolo quale depositario della suprema volontà politica. Egli pertanto ipotizza una democrazia fondata sulla scelta, compiuta dalle differenti volontà particolari, di una leadership, il cui compito consiste nel definire la forma complessiva dell'agire politico di una collettività. Questa visione strettamente procedurale della democrazia permette di descrivere la prassi corrente delle democrazie moderne basate sulla concorrenza fra partiti in competizione per il voto elettorale, secondo una prospettiva che verrà ripresa da politologi come Robert Dahl e Giovanni Sartori.

⁷¹ Ivi, p. 45.

⁷² Ibidem.

III CAPITOLO

LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA

“Dove men si sa, più si sospetta”

Noccolò Machiavelli

3.1 Sulla democrazia italiana tra '800 e '900

Il XX secolo è stato un secolo breve ma intenso sotto molti punti di vista. Nel caso specifico dell'Italia, lo è stato nell'evolversi della politica, nel processo di democratizzazione del paese. Oggi la democrazia si trova davanti a molte sfide: la globalizzazione, il rapporto con la religione, la qualità della democratizzazione interna, il rapporto con i media, il rapporto con i cittadini etc. Trasformazione, criticità e vincoli sono i problemi a cui la democrazia deve far fronte.

Come ci insegna la storia, dagli anni '20 in poi, abbiamo assistito ad una profonda crisi della politica e ad una profonda crisi della democrazia. Il regime italiano venne posto sotto accusa, verso la fine del secolo scorso, come un regime del tutto inefficiente, solo in apparenza rappresentativo, non funzionale, ed in sostanza immorale. Poiché si qualificava democratico, e poiché la sua deformità andava diventando più vistosa in ragione diretta dello sviluppo della sua pretesa democratica, il processo al regime diventò il processo alla democrazia. Incapace di

approdare a sviluppi costruttivi, la reazione antidemocratica si risolse così in una parentesi di violenza irrazionale destinata al fallimento⁷³. Lo Stato liberale era uno Stato gendarme, cioè uno Stato minimo, che si limitava a pochissime funzioni. In esso veniva frammentato il potere in tre funzioni: quello legislativo, esecutivo e giudiziario per garantire la libertà dei cittadini ed i loro diritti. Con lo Stato liberale si iniziava a parlare di uguaglianza formale ma, i diritti civili erano per tutti, mentre i diritti politici erano ancora per pochi. Era, insomma, uno Stato monoclasse borghese che assicurava il diritto di voto solo a coloro i quali avevano determinati requisiti. Abbiamo assistito, cioè, al passaggio dallo Stato liberale ottocentesco ad un'involuzione verso il regime totalitarista fascista. Premettendo che la democrazia non è una forma spontanea di organizzazione della società, ma il frutto di una conquista, è facile immaginare che, quando il processo di ricostruzione della democrazia si interrompe o si spezza, il ritorno ad essa è una riconquista ancor più ardua. In Italia le difficoltà della ricostruzione democratica, dopo il fascismo, si sono innestate su un processo storico verso la democrazia già, prima del regime, fragile ed incerto. Dopo la seconda guerra mondiale troviamo lo Stato sociale o Stato costituzionale o Stato liberal - democratico ed è con la Costituzione che la democrazia ha preso coscienza di sé: è lo Stato amministrativo che legittima il rapporto tra istituzioni e cittadini. Si rinnova in parte, dopo la seconda guerra mondiale, il fallimento "democratico" che aveva caratterizzato nel continente il periodo tra le due guerre. Poiché il principio democratico non era stato confutato, la caduta delle dittature doveva necessariamente dare luogo alla costruzione di nuove democrazie: poiché d'altra parte non era stato compreso che la disonestà e la insufficienza dei regimi continentali pseudo-parlamentari prefascisti non erano dovute alla loro (presunta) democrazia, bensì alla loro mancanza di democrazia sostanziale, le nuove democrazie furono, almeno in parte, restaurazioni, o si trovavano esposte al pericolo di esserlo. Lo Stato liberal-democratico ha sicuramente conservato alcune forme dello Stato liberale precedente ma ne ha modificato tante altre grazie alla nascita della nostra

⁷³ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Milano, Corbaccio, 1995, p. 17.

Costituzione per mano dell'Assemblea costituente⁷⁴. Beninteso non fu restaurata, né instaurata, la democrazia in senso assoluto, in quel senso assoluto che è una mera ipotesi ideale⁷⁵. Però oggi assistiamo al crollo di una forma di governo che ci ha accompagnato sino ad ora: la politica dei partiti. Il problema della democrazia, infatti, si intreccia con quello dei soggetti politici della democrazia e del ruolo dei partiti. Il paese sta conoscendo la crisi della politica come la crisi della legittimità dello Stato per colpa di una qualità della rappresentanza politica scadente e perciò una minore (se non assente) partecipazione del cittadino alla vita politica del paese. La chiave è la qualità della rappresentanza politica. La democrazia insomma sfugge di mano e non soddisfa più. Thomas Eliot scriveva nel 1939: *“Quando un termine ha conseguito una santificazione universale come accade oggi alla democrazia, comincio a chiedermi se, volendo significare troppe cose, non significhi più nulla”*⁷⁶. L'osservazione, provocatoria nel 1939, alla vigilia del secondo conflitto mondiale, quando cioè la democrazia si opponeva al nazismo e poteva in qualche misura identificarsi in questa opposizione, vale tanto più oggi nel momento in cui nulla più sembra opporsi ad una democrazia che, almeno in apparenza, è trionfante nel mondo: proprio perché trionfa non può più definirsi per opposizione a qualcos'altro. Ma chi è l'uomo democratico? Tocqueville individuò le tre caratteristiche del *homo democraticus* nell'individualismo, nel razionalismo e nel materialismo. Queste sono in realtà tre caratteristiche del mondo moderno⁷⁷. Noi oggi ci troviamo davanti la democrazia non solo come forma di governo ma come sistema politico nel suo complesso che ha a che fare con la globalizzazione. Si può perciò parlare di crisi della democrazia o crisi della politica che in realtà deve fare i conti con la sua modernità.

⁷⁴ D. LOPRIENO, *La Repubblica democratica. Gli istituti della democrazia*, nel Corso di formazione Donne, politica e istituzioni, Facoltà di Scienze politiche, IV Edizione, a.a. 2007/2008.

⁷⁵ Ivi, p. 18.

⁷⁶ T. S. ELIOT, *The Idea of a Christian Society*, London, Faber, 1939; e New York, 1940, pp. 11-12; cit. da G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1967, p. 12.

⁷⁷ S. ABBRUZZESE, *La sociologia di Tocqueville*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 41

3.2 La democrazia nelle dinamiche della globalizzazione

In tutto il pianeta il sistema democratico presenta vistose crepe⁷⁸, sottolineando una classe dirigente di basso profilo. Il rischio è che, non solo nei Paesi in via di sviluppo ma anche in quelli economicamente già avanzati, prevalga una democrazia senza libertà⁷⁹, ridotta sostanzialmente ad adempimenti formali. Il processo di globalizzazione, inoltre, incide pesantemente sulla qualità della democrazia⁸⁰, perché produce effetti evidenti sulla società, aumentando oltre misura il divario tra vertice e base della piramide sociale e dando l'impressione che i pilastri della democrazia occidentale possano da un momento all'altro crollare⁸¹. Ci sono anche delle opinioni opposte che assegnano alla globalizzazione una possibilità di riscatto e di sviluppo della aree geografiche e categorie sociali fino ad ora emarginate. Una valutazione sul rapporto tra globalizzazione e democrazia, esaminando vari aspetti e punti di vista, è stata compiuta da Michael Hardt e Antonio Negri, che finiscono con l'affermare che *“La democrazia può venire solo dal basso. Forse la crisi attuale della democrazia, dovuta in gran parte alla sua scala globale, ci permetterà di ritornare al suo significato originario, come il governo di tutti esercitato da tutti: una democrazia senza*

⁷⁸ R. DAHRENDORF , *Il conflitto sociale nella modernità*, Saggio sulla politica della libertà, Laterza, Roma-Bari 1990, e più recentemente, S. N. EISENSTADT, *Paradossi della democrazia*, Il Mulino, Bologna 2002.

⁷⁹ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà*, Milano, Rizzoli, 2003.

⁸⁰ P. HIRST , G. THOMPSON, *La globalizzazione dell'economia*, Roma, Editori Riuniti, 1997.

⁸¹ R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 32 e segg.

aggettivi, senza se e senza ma”⁸². I processi di globalizzazione comportano l’assunzione di decisioni in sedi dove il controllo democratico dei cittadini è molto limitato: è questa è una ulteriore causa della minore partecipazione. Indispensabile perciò sarebbe ricreare un clima di fiducia, per un corretto funzionamento delle istituzioni democratiche⁸³. L’odierna quantità di informazioni richiede capacità di selezione e differenziazione notevoli che il popolo non ha: anzi, è sempre più disinformato. Tutto questo provoca disinteresse, distrazione, confusione e l’allontanamento dalla vita pubblica che, di conseguenza, viene dominata sempre di più da minoranze politiche organizzate e da lobbies economiche. L’opinione pubblica, in sostanza, si basa solo su impressioni, suggestioni ed il sentimento del momento. Per questo motivo bisogna possedere gli strumenti critici per orientarsi in questi tempi dominati dall’incertezza, che i concetti di *società del rischio*⁸⁴ e di *teoria del caos*⁸⁵ cercano di mettere a fuoco. La *teoria del caos*, per esempio, sottolinea come lo sviluppo dei fenomeni, da quelli fisici, biologici e naturali a quelli scientifici, sociali ed esistenziali, sia il risultato dell’interazione tra l’individuo e il contesto che stanno insieme e contemporaneamente cambiano insieme. Studia i sistemi che mostrano globalmente un comportamento imprevedibile e apparentemente casuale, anche se le loro diverse componenti ubbidiscono a leggi strettamente deterministiche.

E’ importante perciò focalizzare l’attenzione sull’educazione alla democrazia per consentire un miglior orientamento in questa, che si può definire, società del rischio e del caos. Siamo in un’era in cui prevale l’incertezza: oggi tutto sembra possibile, difficilmente inquadrabile e prevedibile. Infatti Beck sostiene: “*In*

⁸² M. HARDT , A. NEGRI, *Moltitudine*, Milano, Rizzoli, 2004, p. 274.

⁸³ F. FUKUJAMA, *Fiducia*, Milano, Rizzoli, 1996.

⁸⁴ U. BECK, *La società del rischio*, Roma, Carocci, 2000.

⁸⁵ Benoit Mandelbrot, Edward Lorenz e Mitchell Feigenbaum sono considerati i padri della Teoria del Caos.

contrasto con tutte le epoche precedenti, la società del rischio è caratterizzata essenzialmente da una mancanza: l'impossibilità di un'imputabilità esterna delle situazioni di pericolo. La società odierna nel fronteggiare i rischi è messa a confronto con se stessa. I rischi sono il riflesso delle azioni ed omissioni umane. L'origine dei rischi che inquietano gli uomini non sta dunque più nell'esterno, nell'estraneo, nel non-umano, ma nella capacità storicamente acquisita dall'uomo, di autocambiamento, di autocostruzione e di autoannientamento delle condizioni riproduttive di tutta la vita su questa Terra. Ciò significa che la fonte del pericolo non è più l'ignoranza ma la conoscenza"⁸⁶. Inoltre, egli sostiene la tesi che i cambiamenti e le decisioni sociali non sono il frutto di scelte politiche ma è il risultato di *"cambiamenti febbrili nel sistema tecnico economico, che sottopongono l'immaginazione umana ad una prova di coraggio"*⁸⁷.

Tutto questo comporta, perciò, un forte ripensamento degli attuali sistemi, poiché si assiste a ricadute contraddittorie: da un lato, i progressi tecnologici che sono sempre più impetuosi e l'alfabetizzazione non è mai stata così diffusa in tutto il pianeta, sia nelle nazioni sviluppate che in quelle meno; dall'altro, la qualità di base dell'istruzione che risulta essere mediamente molto più bassa rispetto al passato. Di conseguenza, ciò determina due fenomeni: la minore qualità media della classe dirigente e un' opacità del potere. Quello che fa il potere è spesso davanti agli occhi di tutti ma è così confuso in una congerie da non rendere comprensibile quello che avviene realmente. Certamente i cambiamenti rapidissimi richiedono capacità di comprensione e di adattamento che vadano di pari passo ma che gli attuali sistemi educativi non hanno o, comunque, hanno in misura ridotta. Su questo tema, scrive Edgar Morin: *"Le scienze ci hanno fatto acquisire molte certezze ma nel corso del XX secolo ci hanno anche rivelato innumerevoli campi d'incertezza. L'insegnamento dovrebbe comprendere un insegnamento delle incertezze che sono apparse nelle scienze fisiche (microfisica, termodinamica, cosmologia), nelle scienze dell'evoluzione biologica e nelle*

⁸⁶ U. BECK, *La società del rischio*, cit., p. 255.

*scienze storiche. Si dovrebbero insegnare i principi di strategia che permettano di affrontare i rischi, l'inatteso e l'incerto, e di modificarne l'evoluzione grazie alle informazioni acquisite nel corso dell'azione. Bisogna apprendere a navigare in un oceano d'incertezze attraverso arcipelaghi di certezza. La formula del poeta greco Euripide, antica di venticinque secoli, è più attuale che mai: <L'atteso non si compie, all'inatteso un dio apre la via>. L'abbandono delle concezioni deterministe della storia umana, che credevano di poter predire il nostro futuro, l'esame dei grandi eventi del nostro secolo che furono tutti inattesi, il carattere ormai ignoto dell'avventura umana devono incitarci a predisporre la mente ad aspettarsi l'inatteso per affrontarlo. E' necessario che tutti coloro che hanno il compito di insegnare si portino negli avamposti dell'incertezza del nostro tempo*⁸⁸. Nell'era della globalizzazione, grazie all'uso delle nuove tecnologie, il pianeta è diventato più piccolo ma ciò, naturalmente, comporta sia rischi che opportunità⁸⁹.

Il mondo, insomma, è sempre più dominato dalle incertezze, che richiedono perciò processi educativi che consentano alle persone di potersi orientare nel mondo ed in ciò che le circonda.

3.3 Il problema del controllo

La democrazia, secondo l'etimologia, è il governo del popolo. Ma cos'è il popolo? Giovanni Sartori sottolinea che il concetto di popolo si presta a molte interpretazioni: il popolo si può intendere come totalità; ma si può intendere anche come pluralità espressa dal principio maggioritario, assoluto o moderato; il popolo

⁸⁷ Ivi, p. 258.

⁸⁸ E. MORIN, *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2001, pp. 13-14.

si può intendere, ancora, nel senso di “molti”⁹⁰. E’ evidente che a seconda dell’interpretazione che si dà al concetto di popolo si può giungere a regimi politici molto diversi. In nome della totalità, nota Sartori riprendendo uno dei cardini del pensiero liberal-democratico, tutti possono essere schiacciati o oppressi uno alla volta. In pratica le democrazie fendono questa compatta entità, ricorrono a dei conteggi. Dal principio maggioritario assoluto si può desumere che valgono solo i più mentre, da quello temperato, si desume che valgono i più ma anche i meno, e che anche i meno possono diventare i più. Il problema si fa ancora più complesso se si passa all’altro termine: se si unisce cioè al concetto di popolo quello di potere. Nota ancora Sartori. “*Il potere in concreto è di chi lo esercita, di chi lo detiene, di chi sta là dove si trovano le leve del potere. Com’è che il popolo - comunque inteso - può essere un effettivo detentore di quel potere di cui viene dichiarato titolare?*”⁹¹. Insomma, la titolarità del potere non risolve il problema del suo esercizio effettivo. E quali sono i cittadini capaci? Ecco dunque che il collegamento tra il concetto di popolo e quello di potere si risolve in una serie di problemi e di questioni molto complesse tra cui - in quest’era di innovazione, di velocità, di globalizzazione, di poca trasparenza - l’educazione, la formazione e la partecipazione attiva del cittadino al processo democratico. Come insegna Karl Popper nella *Società aperta e i suoi nemici*, la società aperta è quella dove ogni individuo assume una responsabilità personale e dove la molla della vita sociale è l’iniziativa morale e singolare, mentre la società chiusa si fonda essenzialmente sulla rigidità dei costumi appoggiati ad un’autorità d’ordine religioso. La prima è razionale e critica, continuamente in progresso; la seconda irrazionale e magica, staticamente assopita nella ripetizione di formule consumate⁹². La lezione di Popper sulla società aperta è illuminante. La società aperta è tollerante verso tutti, tranne che verso una categoria di persone: gli intolleranti. Usando la ragione,

⁸⁹ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite. Una pedagogia per la democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2008, p. 51.

⁹⁰ G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1967, pp. 16-17.

⁹¹ Ivi, p. 22.

⁹² K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando, 1996.

occorre essere conseguenti, appunto per costruire livelli più avanzati di convivenza umana. Solo attraverso la formazione ad un pensiero critico, “cioè di cittadini che non votino in base alle pulsioni dell’ultimo momento”⁹³, e ad una conseguente capacità di previsione, che si può realmente pensare ad una partecipazione attiva e consapevole alla vita democratica del paese. Per questo motivo risulta necessario riflettere in modo nuovo su democrazia e diritti e, secondo Popper, il tema centrale della democrazia è “come controllare chi comanda”⁹⁴. E il cittadino che sviluppa le proprie capacità critiche “preserva la democrazia dagli attacchi del potere, stimolandolo verso una maggiore trasparenza ed efficienza”⁹⁵. “Essendo l’azione della società la risultante dei comportamenti degli individui, si verificheranno situazioni di stabilità (e quindi di prevedibilità) e condizioni di instabilità (e dunque di imprevedibilità) dove l’educazione alla democrazia potrebbe orientarci in questo complicato labirinto”⁹⁶.

3.4 L’educazione come base della democrazia

La democrazia è un processo che deve consentire una consapevole libertà di espressione e di azione. Lo sviluppo dei media e la globalizzazione determinano problemi e, nel contempo, opportunità nel sistema democratico.

Fra democrazia e comunicazione c’è una relazione strettissima: la democrazia, infatti, è il mezzo per sviluppare la comunicazione, ma, viceversa, la comunicazione è il mezzo per potenziare la democrazia. Entrambe hanno in comune che sono in continuo divenire. Poiché la comunicazione e la democrazia non sembrano identificarsi in condizioni più o meno realizzate a livello storico, si configurano piuttosto come processi dove la direzione-risultato non è un obiettivo esterno bensì interno al processo stesso in quanto non si sa dove andare e come

⁹³ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite. Una pedagogia per la democrazia*, cit., p. 31.

⁹⁴ K. POPPER, *Come controllare chi comanda*, Roma, Ideazione, 1996, p. 24.

⁹⁵ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite. Una pedagogia per la democrazia*, cit., p. 50.

procedere. Questo mette in evidenza la complessità che le avvolge, senza però confonderle, e mostrare vaste aree di conflittualità⁹⁷. Per ognuno dei due elementi, democrazia e comunicazione, l'altro rappresenta sia un fine che un mezzo. L'educazione e la formazione sono parte integrante sia del processo democratico che comunicativo. Alla luce di ciò, ci si dovrebbe porre il problema di come un cittadino può decidere sui temi pubblici che lo riguardano se non è messo in condizioni di conoscerli e comprenderli. Sono i percorsi formativi, quindi, ad essere posti in primo piano. Notevole è l'esigenza e la necessità di una democrazia in cui i cittadini possano operare nella società in modo consapevole, considerando le minacce alla libertà individuale che emergono nella società contemporanea⁹⁸. L'obiettivo è quello di formare dei cittadini avvertiti, che sviluppino il pensiero critico e che non siano vittime del gioco dei media e di una poca trasparente comunicazione. John Dewey ricorda che *“una democrazia è qualcosa di più di una forma di governo. E' prima di tutto un tipo di vita associata, di esperienza continuamente comunicata. L'estensione nello spazio del numero di individui che partecipano ad un interesse, in tal guisa che ognuno deve riferire la sua azione a quella degli altri e considerare l'azione degli altri per dare un motivo e una direzione alla sua, equivale all'abbattimento di quelle barriere di classe, di razza e dei territorio nazionale che impedivano agli uomini di cogliere il pieno significato della loro attività”*⁹⁹. Con il suo pragmatismo, Dewey considera la scuola un “laboratorio di democrazia”, poiché l'uomo si comporta in modo intelligente e cooperativo per comprendere la realtà. Di parere opposto è Noam Chomsky, il quale sostiene che: *“lontane dal creare pensieri indipendenti, le scuole nella storia hanno sempre giocato un ruolo istituzionale in un sistema di controllo e coercizione. Una volta che si è istruiti, si è già plasmati socialmente in*

⁹⁶ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite. Una pedagogia per la democrazia*, cit., p. 40.

⁹⁷ D. DE KERCKOVE, A. TURSI, *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, Apogeo, 2006, p. 171.

⁹⁸ J. RALSTON SAUL, *La civiltà inconsapevole*, Milano, Il Saggiatore, 1999.

⁹⁹ J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 2000, pp. 110-111.

*maniera tale da sostenere la struttura di potere che, in cambio, ricompensa immediatamente*¹⁰⁰.

Per Dewey, la scuola è il luogo formativo per eccellenza che deve abituare a pensare, deve stimolare il pensiero critico, esaltare il senso civico, costruire il capitale sociale non solo per una necessità del mercato ma anche e soprattutto per costruire una democrazia reale. Questa è una premessa indispensabile per costruire una società democratica. Egli spiega: *“Una società che ponga in grado tutti i suoi membri di partecipare, in condizioni eguali, a quel che ha di buono e che assicuri un riadattamento flessibili alle sue istituzioni attraverso lo scambio delle diverse forme di vita associata è democratica. Una simile società deve avere un tipo di educazione che interessi personalmente gli individui alle relazioni ed al controllo sociale e sappia formare le menti in maniera che possano introdursi cambiamenti sociali senza provocare disordini”*¹⁰¹. Questa concezione richiama quella forma di convivenza umana che Karl Popper definisce società aperta in cui *“la libertà degli individui, la non-violenza, la protezione delle minoranze, la difesa dei deboli sono valori importanti”*¹⁰². E sottolinea pure che *“si vive in democrazia quando esistono istituzioni che permettono di rovesciare il governo senza ricorrere alla violenza, cioè senza giungere alla soppressione fisica dei suoi componenti. E’ questa la caratteristica di una democrazia”*¹⁰³. Quando Walter Lippmann cominciò a sostenere, negli anni venti, che l’opinione pubblica è disinformata e che quindi è meglio lasciare il governo agli specialisti, Dewey rifiutò questo punto di vista. Per Lippmann la democrazia non significava altro che la possibilità di un accesso generalizzato al benessere mentre, per Dewey, essa deve fondarsi *“sull’assunzione di responsabilità”* da parte di tutte le persone, su *“uno sviluppo stabile ed equilibrato della mente e del carattere”*. La polemica tra Lippmann e Dewey pone

¹⁰⁰ N. CHOMSKY, *La diseducazione*, Roma, Armando, 2003, pp. 15-16.

¹⁰¹ J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, cit., p. 126.

¹⁰² K. POPPER, *Il futuro è aperto*, Milano, Rusconi, 1989, p. 176.

¹⁰³ K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., p. 34.

un problema, cioè se la democrazia implica o meno un alto livello di condotta personale: Dewey pensava di sì. La democrazia ha un senso ed è reale quando si basa su due presupposti: cittadini *consapevoli* ed élites *responsabili*, ed è appunto l'educazione che consente di vigilare ai primi e di agire responsabilmente ai secondi¹⁰⁴. Nell'epoca della crisi della competenza e della fiducia civica, se non tutti hanno pari accesso a quelli che si potrebbero definire gli strumenti della competenza, l'eguaglianza dei diritti non garantirà il rispetto di sé. Per questo non bisognerebbe portare avanti la difesa della democrazia sulla pretesa in cui tutti gli uomini sono uguali perché, di fatto, gli uomini non sono uguali, soprattutto nelle loro capacità. E' la condizione di cittadino che conferisce l'eguaglianza, non l'eguaglianza che crea un diritto ad essere cittadini. L'eguaglianza politica, derivante dalla condizione di cittadino, rende uguali persone altrimenti ineguali nelle loro capacità e l'universalizzazione di quella condizione, di conseguenza, deve essere accompagnata non soltanto da una sorta di preparazione nelle virtù civiche, ma deve assicurare la più ampia distribuzione della responsabilità politica ed economica, il cui esercizio effettivo deve insegnare il giudizio corretto, la capacità di decisione e di disponibilità ad accettare le conseguenze delle proprie azioni¹⁰⁵.

Su questo tema Robert Dahl sostiene: “ [...] *uno dei criteri fondamentali del processo democratico è proprio la presenza di un'opinione pubblica ben informata: entro certi limiti ragionevoli di tempo, ciascun membro (cittadino) deve avere pari ed effettive opportunità di conoscere le principali alternative politiche e le loro probabili conseguenze*”¹⁰⁶. Dahl parla poi di “cambiamenti gradualisti”, indispensabili in questa epoca di incertezze, per produrre risultati profondi e duraturi.¹⁰⁷

Si sente, quindi sempre di più l'esigenza di efficienza e controllo sociale, per garantire una convivenza attraverso le istituzioni educative. Tutto questo richiede

¹⁰⁴ C. LASCH, *La ribellione delle élite*, Milano, Feltrinelli 2001, p. 72-73.

¹⁰⁵ Ivi, p. 77.

¹⁰⁶ R. DAHL, *Sulla democrazia*, cit., p. 194.

¹⁰⁷ Ivi, p. 195.

una classe dirigente adeguatamente formata e capace di interpretare e guidare i fenomeni sociali, i quali si succedono ad un ritmo inedito e sconvolgente: una classe dirigente dallo “sguardo lungo”. L’educazione può diventare, perciò, la strada maestra per offrire nuovo vigore alla democrazia. Morin infatti scrive: “*Un cittadino, in una democrazia, si definisce attraverso la solidarietà e la responsabilità in rapporto alla sua patria. Il che suppone il radicamento in lui della sua identità nazionale*”¹⁰⁸. Un tema centrale è perciò l’importanza di una cittadinanza competente, che deve avere un grado di istruzione superiore, che si deve informare, deve leggere e sviluppare una capacità critica tale da potersi destreggiare nella marea di informazioni e di “illusioni” che la società presenta ogni giorno.

3.5 La democrazia occulta

Il tema della democrazia occulta è di grande attualità perché esiste una democrazia occulta ed esistono delle forze “invisibili” che determinano la storia. Il rapporto della democrazia con l’occulto risale al XVII secolo. Nel libro *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Norberto Bobbio osserva come secondo i classici (Machiavelli, Hobbes, Marx), il potere politico si fonda, in ultima istanza, sull’uso della forza fisica¹⁰⁹. Lo stato di diritto prevede norme generali e astratte che stabiliscono chi, quando, come, con quali procedure e in quale misura

¹⁰⁸ E. MORIN, *La testa ben fatta. Riforma dell’insegnamento e riforma del pensiero*, Milano, Cortina, 2000, p. 65.

¹⁰⁹ N. BOBBIO, G. PONTARA, S. VECA, *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Roma, Editori Riuniti, 1984, p. 11.

utilizzare la forza, che e' legittima e legale¹¹⁰. Col metodo democratico conta invece la forza di persuasione, che non più la forza fisica¹¹¹. L'ingovernabilità, osserva Bobbio, è difetto di potere, ed è il problema opposto a quello dell'abuso¹¹². Vi sono, poi, dei rapporti privati che si sono estesi a quello pubblico: dal contratto, che richiede una transazione fra interessi diversi, al rapporto di clientela¹¹³. Il *potere occulto* è tipico delle ideologie, e va sconfitto dalla critica pubblica attraverso la demistificazione, cioè l'evidenziazione dell'aspetto reale di un comportamento o di un'ideologia¹¹⁴, cosa prevalente negli ultimi secoli evidenziando elementi razionali, . La crisi della democrazia comporta quindi l'ingovernabilità, la privatizzazione del pubblico, il potere invisibile. Ciò che è reale è razionale, spiega Hegel nella sua visione logica del mondo e ricorda che ogni epoca ha le sue caratteristiche distintive: il dato distintivo della nostra epoca è la crisi della democrazia. Ed è nel corso degli ultimi anni che si è estesa, in tutto il mondo, la cosiddetta *Teoria del Complotto*, cioè il tentativo di attribuire la causa ultima di un evento o di una catena di eventi (in genere eventi [politici](#), [sociali](#) o [storici](#)) ad un piano [segreto](#) ordito da poteri occulti (gli artefici del [complotto](#)), spesso con la [dissimulazione](#) di tali cause per sviare l'[opinione pubblica](#)¹¹⁵. John Kennedy fu assassinato dalla Cia, lady Diana è stata uccisa per ordine del principe Carlo e del principe Filippo, è stato il Mossad a organizzare l'attentato dell'11 settembre 2001 contro l'America, e così via. Nel clima culturale all'interno del quale siamo immersi, Giorgio Galli, a proposito del rapporto con l'occulto, scrive: *“Nella costruzione della realtà, inclusa quella storica, la funzione immaginativa informa e crea la cultura. Di più: è predominante. Il ricorso a pratiche magiche di eminenti uomini politici ha sovente dettato imprese e cambiato la storia degli eventi tanto quanto la vittoria di un'importante battaglia”*¹¹⁶. Anche Daniel Pipes,

¹¹⁰ Ivi, p. 16.

¹¹¹ Ivi, p. 18.

¹¹² Ivi, p. 22.

¹¹³ Ivi, p. 24 e segg.

¹¹⁴ Ivi, p. 31.

¹¹⁵ www.wikipedia.it.

¹¹⁶ G. GALLI, *La politica e i maghi*, Milano, Rizzoli, 1995

nel libro *Il lato oscuro della storia*, scrive l'ossessione del grande complotto¹¹⁷, che fa risalire alla Rivoluzione Francese, sostiene che l'ossessione del grande complotto è un pericoloso misto tra malessere psicologico e malafede culturale. Egli sostiene che ha radici religiose, economiche e ideologiche molto profonde cambiando il corso della storia. La democrazia rappresentativa si trova dunque a dover fare i conti con l' occulto, con la crescente influenza dei poteri invisibili, ovviamente non controllabili dai cittadini.

Nella vita quotidiana, oramai, non vi è nulla di più trasparente del complotto e del segreto. Il paradosso è che un complotto, se efficace, prima o poi crea risultati tali da renderlo evidente. Lo stesso vale per il segreto. Non è possibile, dunque, smentire chi sostiene che oggi il mondo è dominato da poche persone, e che milioni e milioni di persone soffrono a causa di questo ingiusto potere. Disse Kenn Thomas: *“Lasciate perdere la teoria del complotto. E' tutto un complotto, nessuna teoria”*¹¹⁸. Geminello Alvi pone un dubbio legittimo: *“La democrazia è un destino progressivo che le masse plasmano, o è un gioco che pochi amministrano per i propri fini?”*¹¹⁹. La vita nella società moderna è molto complessa: questa complessità si riflette in tutti gli ambiti ma, soprattutto, nella macchina politica. Nell'era della globalizzazione, dell'innovazione, della modernità, della velocità, siamo tutti coinvolti e condizionati dal un sistema mediatico che non educa alla democrazia ma condiziona fortemente e limita il libero esercizio degli individui. Tutto questo è sintomo di una democrazia sempre più formale ed occulta: attraverso il consenso dei cittadini si consolidano cioè gli interessi di élites autoreferenziali. E lecito perciò chiedersi che effettivi poteri di controllo oggi possiedono gli elettori. In verità, l'idea fondamentale rimane sempre quella di Popper: *“Il tema centrale della convivenza umana è come controllare chi comanda”*¹²⁰. E per far sì che questo accada, occorre un processo di educazione

¹¹⁷ D. PIPES, *Il lato oscuro della Storia*, Torino, Lindau, 2005.

¹¹⁸ Conferenza di M. TSARION, in www.ariannaeditrice.it/articoli.

¹¹⁹ G. ALVI, *L'anima e l'economia*, Milano, Mondadori, 2005, p. 7.

¹²⁰ K. POPPER, *Come controllare chi comanda*, cit., 1996.

alla democrazia che formi cittadini consapevoli che possano controllare una classe dirigente responsabile.

3.6 Il problema della rappresentanza politica

La formazione delle élite democratiche ed il loro controllo è una questione importantissima ampiamente dibattuta, controversa e delicata. Democrazia significa, alla lettera, potere del popolo, o governo del popolo ed il potere del popolo può esprimersi solo attraverso un sistema di governo formato da governanti e governati. C'è il problema di sapere chi sono i governanti e chi sono i governati; con quali criteri i primi sono scelti e da chi; di quali poteri sono investiti; quali poteri rimangono ai governati e quali strumenti di effettivo controllo. Il problema della democrazia si traduce dunque nel problema del governo democratico e del rapporto, studiato ampiamente nel corso della storia, tra governanti e governati. La dottrina della classe politica, così come Mosca la formulò e come Pareto la fece sua e la rielaborò, fu appunto una rivelazione e ancora di grande attualità. La funzione delle classi politiche, perciò, è decisiva per un efficiente funzionamento della democrazia rappresentativa ma, in primis, occorre la formazione, la selezione e l'individuazione delle élite, dalle quali dipendono le scelte virtuose per il progresso della società. Oggi però siamo di fronte a delle élite che sembra abbiano rinunciato al loro ruolo di governo della società. Giuseppe Maranini spiega: *“L'uomo quasi sempre desidera il bene, ed è pronto a fare del male, travolto e accecato dalle passioni. Il potere dell'uomo sull'uomo contiene un enorme pericolo. D'altra parte questo potere è una necessità della vita organizzata”*¹²¹. Le classi dirigenti hanno perduto di vista il concetto della politica come tempo del futuro e delle scelte responsabili. La politica è divenuta uno strumento che serve per autoperpetuare un ceto oligarchico che utilizza le risorse pubbliche

¹²¹ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Milano, Casa Editrice Corbaccio, 1995, p. 33.

principalmente per mantenere se stesso. Norberto Bobbio osservava : “ *In ogni società, di tutti i tempi, e a tutti i livelli di civiltà, il potere è nelle mani di una minoranza, non vi è altra forma di potere che quella oligarchica* ”¹²². Il potere effettivo non è nelle mani del popolo, come recita la Costituzione¹²³, ma di fatto viene esercitato esclusivamente dalla classe politica. Gaetano Mosca infatti notava: “ *In ogni società c’è un numero ristretto di persone che, coalizzate in base a rapporti di interesse, sono omogenee e solidali, traggono la loro forza dal fatto di essere organizzate, contro la più numerosa ma divisa, inarticolata, dispersa, disgregata classe dominata. La macchina statale è lo strumento di cui si serve l’élite politica per realizzare i propri fini*”¹²⁴. La prima preoccupazione di chi entra nel circuito degli eletti non è quella di affrontare i problemi della comunità ma di restare dove si trova. Il sistema politico esprime una classe politica immobile e anziana, tendenza presente anche negli altri settori della società¹²⁵ evidenziando, di conseguenza, una classe politica scelta sulla base dell’affidabilità e non del merito.

La vita nella società moderna è molto complessa: questa complessità si riflette in tutti gli ambiti ma, soprattutto, nella macchina politica. Purtroppo il consenso popolare può essere manipolato in vari modi e, di conseguenza, un sistema democratico non può definirsi tale solo perché i rappresentanti delle istituzioni vengono individuati attraverso le elezioni ¹²⁶. Nella maggior parte dei casi, quando si vota, non lo si fa in modo razionale: è un voto emotivo, sull’onda del momento. Potrebbe essere messa in discussione e contestata la rappresentatività degli organi elettivi in quanto la libertà e la possibilità di scelta degli elettori è molto ristretta, ed, oltretutto, l’elettore, nel migliore dei casi, può scegliere solo fra pochi candidati. E se il cittadino non è responsabile, consapevole e realmente informato,

¹²² N. BOBBIO, *Democrazia*, voce in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, cit., p. 239.

¹²³ “ *La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione*”. Articolo 1 della Costituzione italiana.

¹²⁴ N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, cit., p. 340-342.

¹²⁵ N. PENELOPE, *Vecchi e potenti. Politica, istituzioni, banche, imprese: perché l’Italia è in mano ai settantenni*, Baldini Castoldi Dalai, Milano 2007.

la prestazione della democrazia è disastrosa. Si dovrebbe, in teoria, contenere e frazionare il potere, senza però paralizzarlo. E la miglior difesa è la partecipazione, più vasta possibile, dei cittadini alle decisioni politiche per controllare coloro i quali vengono investiti di qualunque potere. Di grande attualità è Pareto che parlava di formazione e di *circolazione delle élites* : il processo democratico si realizza solo se le élites circolano e sono sostituibili. Viceversa, la democrazia resta ingessata.

Secondo Pareto infatti: “ *quando l’ élite non è più in grado di produrre elementi validi per la società decade* ”¹²⁷. Ciò ha un’ analogia con la definizione di Popper secondo cui una società è democratica quando si può effettuare la sostituzione delle classi dirigenti senza spargimento di sangue¹²⁸. Ma la classe politica odierna è una classe politica omogenea, che si preoccupa solo di garantirsi lo status e che pensa solo alle elezioni politiche successive. Insomma, la democrazia è diventata “ *un sistema aperto e accessibile in teoria, ma guidato in realtà da minoranze organizzate, ricche e fanatiche, che proteggono se stesse per il presente e sacrificano il futuro* ”¹²⁹. Questo fenomeno è presente in tutto il mondo, e, determinando la crisi della rappresentanza, impedisce di fatto di affrontare temi di profonda importanza che, ovviamente, variano a seconda dell’ area geografica. E’ normale che si abbia la necessità di un sistema democratico efficiente in grado di affrontare i problemi. Ma questi risultati possono essere assicurati solo dalle élites. Ovviamente anche l’ elemento dello sviluppo economico e sociale è legato alle forme della democrazia. Nota infatti Huntington che: “ *Lo sviluppo economico rende possibile la democrazia, la leadership politica la realizza. Per le future democrazie, è necessario che le élite politiche vedano in questi sistemi le forme meno dannose di governo per loro stesse e per le loro società. Inoltre queste élite devono avere l’ abilità di contrastare sia i conservatori sia gli estremisti più radicali. La storia non avanza in linea retta, ma avanza, comunque, se la spingono*

¹²⁶ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà*, cit.

¹²⁷ G. SOLA, *La teoria delle élite*, cit.

¹²⁸ K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit. p. 34.

¹²⁹ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà*, cit., p. 335.

leader competenti e determinati”¹³⁰. Si ritorna al bisogno di formare, selezionare e mettere alla prova leader competenti e determinati per costruire la democrazia. Proprio perché la non democrazia è nella natura umana, la inefficienza del governo lascia aperta la strada alle forze organizzate particolari, alle cristallizzazioni, alle oligarchie, alla non democrazia. Per questo la possibilità di determinazione di una efficace leadership è fondamentale esigenza; di fondamentale esigenza la validità dei controlli giuridici e politici, garantita attraverso la pluralità dei poteri e l'autenticità delle autonomie funzionali e territoriali.

*“Chi nelle nostre società gode di maggiore potere, dovrebbe assumersi le proprie responsabilità, stabilire e rispettare regole non solo dal punto di vista legislativo ma anche su quello morale”*¹³¹. Alla luce di tutte queste considerazioni, sarebbe giusto proporre la formazione delle élite come azione prioritaria a breve termine da sostenere nei sistemi democratici.

3.7 Una politica senza identità? I dilemmi della democrazia nell'era dell'egemonia liberale

La democrazia è stata progressivamente intesa non come forma di governo ma come procedure di regole che dovrebbero essere alla base di tutte le forme di governo. Il paradosso è ancora più forte fra democrazia e crisi della politica perché la democrazia è un insieme di valori oramai considerati come esplicitamente moderni del diritto naturale delle cose. Ovviamente, indietro non si può tornare ed oltre, in senso migliorativo, non si può più andare: semmai lo si può potenziare. Quindi si potrebbe parlare di eternizzazione del presente. Perché si parla allora di crisi della politica quando la democrazia oramai trionfa in maniera planetaria? Semmai oggi gli interrogativi sono come democratizzare ciò che non è ancora

¹³⁰ S. P. HUNTINGTON, *La terza ondata*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 328.

¹³¹ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà*, cit., p. 335.

democratizzato. Eppure i sintomi dello scollamento sono evidenti. Giuliano Ferrara ricorda che la democrazia è una possibilità¹³², mentre Zakaria afferma: “Anche la democrazia è una ideologia e come tutte le ideologie ha dei limiti”.¹³³ Il problema va ben oltre queste affermazioni. La democrazia, in realtà, procede per forza di inerzia ma può essa accontentarsi solo di questo quando oramai è il fulcro? Qui entra in gioco la qualità della democrazia che non è appunto qualitativamente raffinata in termini di efficienza ed effettività dei governi. Ma dovrebbe emergere un problema ancor più grande: la legittimità e la legittimazione. Ma questa legittimazione della democrazia quanto può durare? Nel corso del tempo, è stata legittimata dai regimi totalitaristi che, ovviamente, hanno fallito. E’ grazie al contrasto dei ruoli precedenti e delle catastrofi altrui che è stata riconosciuta come forma di governo migliore in assoluto. Oggi però ha perso la sua spinta propulsiva. La domanda che ci si potrebbe porre sarebbe quella di sapere ora che sfide future può avere la democrazia. Se non riuscirà a trovare una spinta propositiva, la democrazia rischierà di entrare in profonda crisi.

La democrazia ha delle promesse tradite, non mantenute: si parla cioè della sua premessa, ovvero un autogoverno popolare. La nozione di democrazia è collegata nel suo etimo al pluralismo, alla collettività e non certo all’individuo. Il liberalismo, invece, ha svuotato la democrazia di alcuni principi. La rappresentanza diventa una sorta di espropriazione dell’autogoverno, mentre la democrazia è nata per la comunità.

¹³² G. FERRARA, *Prefazione* in P. Buttafuoco, *Fogli consanguinei*, Salerno, AR Edizioni, 2002.

¹³³ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà*, Milano, Mondadori, 2003.

3.8 Crisi della democrazia nella didattica tra realtà e ideale

Il concetto e la realizzazione della democrazia sono l'assoluto principio. Quando parliamo di crisi dello Stato, parliamo della crisi delle strutture che devono realizzare la democrazia. Ci troviamo di fronte ad una trasformazione delle logiche, della società dell'uomo che deve portare ad un'evoluzione e ad un cambiamento della politica. La politica è impegno, senso del generale e non del particolare: proprio per questo ci vorrebbe una ridefinizione della politica come dialogo. Invece si assiste ad un'impreparazione di questa di fronte alla globalizzazione e troviamo un peso eccessivo dell'economia nella vita della politica. *“Le democrazie occidentali sono sotto pressione perché devono far fronte a nuovi, sostanziali problemi quali il terrorismo, il calo demografico,¹³⁴ l'immigrazione e i conflitti culturali. I governi dovrebbero proteggere la società civile dai nuovi pericoli, rinnovare il welfare e favorire l'integrazione senza innescare un conflitto culturale, impresa difficile in qualsiasi periodo. Ma i sistemi politici non sono mai stati tanto inefficienti come oggi. Le campagne elettorali non-stop e la volontà di compiacere l'opinione pubblica, l'aumento del costo del denaro, gli interessi privati, le pressioni delle lobby economiche hanno contribuito a screditarli agli occhi della gente e il numero dei votanti si è così drasticamente ridotto”¹³⁵.* Tali tendenze sono generali.

La democrazia si dovrebbe approfondire come concetto e come strumento. La crisi della democrazia, la crisi della politica, dello Stato sono le espressioni di un potere che tende a perpetuarsi nel tempo (prima della democrazia c'era la centralità dello Stato verso cui i cittadini, la pluralità in generale tendeva e veniva ridotta al suo interno). Qual' è il paradosso della democrazia? Il paradosso è che è un principio a cui possono tendere tutti ma la realtà cozza con essa, cioè con gli elementi fattuali. Ci dovrebbe essere più partecipazione come dialogo con gli individui e

¹³⁴ P. ANGELA, *Perché dobbiamo fare più figli*, Milano, Mondadori 2008.

¹³⁵ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà*, cit., p. 25.

non esserci invece “chiacchiere” unidirezionali che svuotano la democrazia. La nostra è una civiltà dell’immagine e della parola con una progettualità staccata dalla prassi. Non bisogna accettare passivamente il principio del potere dell’altro perché, in realtà, sono io che lo legittimo nel momento in cui lo riconosco.

Siamo tutti dentro l’epica dell’individuo e ci troviamo di fronte alla scissione dell’individuo dalla comunità. La moderna politica infatti è individuale ed autoreferenziale. Christopher Lasch parla di *ribellione delle élites* e sostiene: “*una volta era la ribellione delle masse che minacciava l’ordine sociale e le tradizioni di civiltà della cultura occidentale. Ai nostri tempi, invece, la minaccia principale sembra venire da chi si trova al vertice della gerarchia sociale, non dalle masse*”¹³⁶. Nel contesto attuale diventa “*molto più probabile che le élite esercitino il loro potere irresponsabilmente, proprio perché riconoscono così pochi obblighi verso i propri predecessori e verso le comunità che sostengono di guidare*”¹³⁷.

Bisognerebbe ritornare alla genesi della democrazia e ritornare alla centralità del rapporto con l’altro prima ancora del rapporto con la cosa pubblica.

Si sta correndo il rischio, in democrazia, di una psicologia dell’affidamento alla persona, alla personalizzazione (la leaderizzazione) che si contrappone all’indifferenza di massa. Siamo di fronte ad un dilagare di questo fenomeno rischioso per il futuro della democrazia: indifferenza alla politica e rapporto di fidelizzazione con un individuo. Prima si crede alla persone e poi al progetto: ma dove ci porterà tutto questo? Le premesse erano altre in democrazia. Nella fase attuale abbiamo una subordinazione della politica in altri campi che vanno, in primis, da quello economico sino ad arrivare ai soggetti della comunicazione. Che cosa rimane della democrazia? Essa è solo ascoltata e non partecipata. Abbiamo l’illusione della partecipazione, una pseudopartecipazione che è un forte campanello di allarme. Dovremmo riflettere veramente su questo. C’è una crisi della partecipazione politica ed una crisi del sistema rappresentativo politico. Il popolo è privato di questa partecipazione e, conseguentemente, si disaffeziona alla

¹³⁶ C. LASCH, *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia*, cit., p. 29.

¹³⁷ Ivi, p. 41.

politica perché espropriato. Ci si trova davanti un sistema partitico affiancato ad una omogeneità della visione del mondo in cui non vi sono perciò visioni alternative e distacchi di pensiero. Il “soggetto massa”, come promotore della storia, non esiste più. C’è stata la vittoria del liberismo sulla democrazia: il “soggetto massa” c’è ma non riesce ad emergere come soggetto se non nell’omogeneità del pensiero. Sorge un individualismo di gruppo che è un sé collettivo e non un sé particolare. Un “effetto massa”, un nomadismo in cui gli individui si spostano in vari gruppi in maniera del tutto flessibile mancando il collante, mancando la capacità del dialogo e la centralità del soggetto. Ma la crisi è oggettiva o semantica? Sicuramente oggi vi è una crisi delle categorie che è insita nella nostra cultura storica: siamo intrisi di una cultura categoriale che va urgentemente cambiata.

La politica oramai è un sistema tra gli altri sistemi: non è più in grado di risolvere i problemi del paese che sono specifici nei vari ambiti. Nonostante questo, essa non perde la sua centralità ma paradossalmente la amplifica perché la politica è autoreferenziale e trova la legittimità al suo interno e non al suo esterno, cioè dai cittadini. Siamo di fronte ad un’ *inerzia democratica*, in base al quale i governanti gestiscono la cosa pubblica in assenza del consenso *reale* dei cittadini, perché sufficiente solo quello *formale*. Il benessere collettivo non viene tutelato ed il benessere dell’individuo si scinde con il benessere della collettività. La politica oramai non provvede più a svolgere una serie di funzioni affidatogli, quindi si autoespropria o viene espropriata da certe funzioni. Insomma essa invece di aiutare, inceppa un sistema funzionale. L’attenuazione a questo stato di cose, nella consapevolezza che il potere sarà sempre gestito da pochi, non può che essere l’accrescimento del potere del popolo sulle élites. Solo così si può ampliare la sfera di chi effettivamente gestisce il potere, costringendoli a fare maggiormente l’interesse della collettività.

3.9 Come poter generare classe dirigente

Alla luce di quello che è stato messo in evidenza sino ad ora, risulta indispensabile affrontare il tema della formazione della classe dirigente. “[...] *le scarse competenze culturali della classe dirigente italiana, e in particolare di quella politica, determinano distorsioni nell’attuazione della democrazia*”¹³⁸. Nel corso della storia le classi privilegiate sono sempre esistite ma non sono mai state tanto isolate come oggi: le moderne élite hanno perso il contatto con la gente e sono sempre meno legate alla collettività che governano. In assenza di scambi democratici, nella maggior parte dei casi, le persone rinunciano ad informarsi e ad intervenire al dibattito politico. A causa di questa profonda distanza tra élite e maggioranza si creano allora istituzioni parallele o alternative, a tutto detrimento della partecipazione democratica.

*“In realtà, c’è un’Italia in cui alberga l’individualismo amorale, secondo il quale lo spazio pubblico è visto in funzione di un riconoscimento o di un vantaggio individuale: è l’Italia in cerca di scorciatoie, che rifà il verso ai furbetti del quartierino, che cerca di emergere a qualsiasi costo e possibilmente in un sol colpo”*¹³⁹. L’Italia diventata il *“Paese delle lobbies”*¹⁴⁰. Conseguenziale ed inevitabile aprire gli occhi, in maniera critica, sul lato indolente, cinico, torbido ed illegale del nostro tessuto sociale, mettendo a nudo i suoi aspetti avariati esattamente com’è accaduto nel dibattito sulla classe politica, criticata come casta e l’amara constatazione dei vizi e delle carenze delle nostre élites con quelli della nostra società “complice”. Autoreferenziali, mediocri, a basso ricambio, vecchie le

¹³⁸ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 175.

¹³⁹ C. CARBONI, *La società cinica*, Roma-Bari, Laterza 2008, p. IX.

¹⁴⁰ F. GIAVAZZI, *Lobby d’Italia*, Milano, Bur, 2005.

prime, corporativa, localistica ed essenzialmente individualistica la seconda ma, entrambe provinciali, invecchiate, maschiliste e d'accordo con merito e mobilità solo a parole¹⁴¹. Un paese il nostro che si trascina dietro arretratezze, inerzie e ritardi ingessando oggettivamente il sistema, impedendo il ricambio della classe dirigente. Chi riveste una funzione pubblica difficilmente investe sul futuro per cambiare in meglio le cose. Si assiste all'emergere dell'incompetenza. Laurence J. Peter fu il primo ad evidenziare questo aspetto affermando che: *“Qualunque organizzazione contiene un gran numero di persone che non sanno fare il proprio lavoro”* e poiché *“col tempo ogni posto tende a essere occupato da un individuo incompetente a svolgere le proprie funzioni”*¹⁴², il principio di Peter recita *“In una gerarchia ogni impiegato tende a salire sino al proprio di incompetenza”*¹⁴³.

Il tema investe sia il settore pubblico, in cui prevale spesso la logica dell'appartenenza, della funzionalità ad interessi precostituiti, delle relazioni personali (che ovviamente prescindono spesso dal merito e dalla professionalità), dell'età anagrafica, che quello privato, in cui esiste il bisogno di ricercare ed individuare le professionalità migliori.

Eppure, c'è anche un'Italia che preme per il cambiamento e ne sente l'esigenza: da un lato, un ampio settore di élite economica, borghesia intellettuale, leader del mondo dell'opinione e, dall'altro, una vasta area di cittadini attivi, competenti e acculturati, che hanno a cuore una politica migliore. Quando si parla di miglioramento, si parla di miglioramento dell'istruzione, del capitale umano e sociale, delle competenze, della cultura e dell'informazione che favoriscano le capacità decisionale e la capacità critica dell'individuo. Tale miglioramento è legato al *merito*, *“illustre sconosciuto di casa nostra”*¹⁴⁴. Il merito infatti è un fattore importantissimo perché presuppone meccanismi sociali che promuovano persone di talento ed élites responsabili frutto di un processo educativo che induca a costruire per l'interesse di tutti. Per evitare le “classiche” degenerazioni di

¹⁴¹ Ivi, p. X.

¹⁴² L. J. PETER, R. HULL, *Il principio di Peter*, Milano, Garzanti 1972, p. 21.

¹⁴³ Ivi, p. 19.

¹⁴⁴ Ivi, p. XV.

sistema, occorrono regole chiare per garantire pari opportunità e merito a tutti. La politica, fatta di troppa cooptazione e poco merito, troppi privilegi e protezioni e poca competizione, troppi ingressi laterali e poche competenze, pochi grandi progetti-paese e troppi maestri privi di generosità e responsabilità sociale, non può ridursi alla rappresentanza affiancata dai tradizionali meccanismi di produzione del consenso. Chi è al governo deve poter decidere e realizzare per il bene della comunità: deve confidare negli esperti selezionati attraverso la competizione ed il merito, la competenza, la responsabilità e un ovvio ricambio della classi dirigenti. Ma alla base di tutto c'è il tema dell'educazione, in quanto il problema è anche essere cittadini e non sudditi. E' necessario che le classi dirigenti italiane prendano sul serio le trasformazioni civiche e culturali della nostra società¹⁴⁵. In base alla teoria delle élites, formulata Wilfredo Pareto, se facciamo funzionare meglio le élites, funzionerà meglio la democrazia. *“Con una classe politica selezionata e controllata con maggiore responsabilità, tutto il resto verrà da sé: integrazione, ricerca, sviluppo, solidarietà, tolleranza, sicurezza e quindi eticità nel comportamento pubblico, meritocrazia”*¹⁴⁶. Il sistema educativo è il fulcro per realizzare una società aperta e tollerante, con cittadini consapevoli. L'educazione pubblica ha un ruolo fondamentale¹⁴⁷ nello sviluppo del senso critico ed abituare a pensare con “onestà intellettuale”. Carlo Carboni sottolinea che *“E' del tutto illusorio pensare di cambiare le cose agendo dal basso [...]. Lo stato delle cose può essere cambiato innanzi tutto creando classe dirigente a mezzo di classe dirigente, con le minoranze attive che devono appunto entrare in sintonia con i settori migliori e competenti della società. Creare una cultura di classe dirigente che guidi e non asseconi, che, stando al timone, scelga la rotta migliore da seguire. Sebbene i tratti grigi della nostra classe dirigente siano comuni a diverse sue componenti come per le élites culturali/accademiche o per i vertici dei media, sono il ceto politico ed i vertici del sistema politico-amministrativo a dover varcare per primi la porta stretta che condurrebbe ad un ampio ciclo*

¹⁴⁵ C. CARBONI, *La nuova società. Il caso italiano*, Roma-Bari, Laterza 2002.

¹⁴⁶ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p.174.

*riformatore*¹⁴⁸. Le quindi élite non si improvvisano, ma vanno appositamente formate: ecco l'arma.

IV CAPITOLO

I COSTI DELLA POLITICA

*“I ladri di beni privati
passano la vita in carcere e in catene,
i ladri di beni pubblici
nelle ricchezze e negli onori”.*

Marco Porcio Catone
detto il “Censore”

4.1 La causa delle cause: i costi della politica

Il rapporto autorità e costi, ed in particolare servizi pubblici e tasse, è alla base delle società moderne. La *causa delle cause* che determina la decadenza della democrazia sono i costi della politica, che ingessano il sistema democratico, e le

¹⁴⁷ K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, cit., p. 168.

¹⁴⁸ C. CARBONI, *La società cinica. Le classi dirigenti italiane nell'epoca dell'antipolitica*, cit., p. 142.

prestazioni del sistema politico che sono, di conseguenza, connesse alla qualità della classe dirigente. Infatti, è il costo alto della politica che determina la selezione di élite inadeguate. *“I costi della politica sono eccessivi ed elevati in quasi tutte le democrazie e questo potrebbe rappresentare un elemento di freno al cambiamento”*¹⁴⁹. Nel sistema italiano, ciò è ancora più evidente, anche perché molte ricerche dimostrano che il mestiere di parlamentare è più conveniente che altrove, confermando così che è proprio il *costo della politica* ad ingessare il sistema nella sua interezza. In Italia i costi della democrazia sono immotivatamente più alti che altrove. In Gran Bretagna, il premier deve giustificare anche chi invita a colazione a Downing Street, perché ovviamente può farlo solo per motivi istituzionali. Inoltre, giustamente si entra nel dettaglio di come Sua Maestà britannica impieghi l'appannaggio dello Stato. In Italia, invece, non esistono controlli di questo tipo né è dato sapere come il Presidente della Repubblica utilizzi le somme stanziare per il funzionamento del Quirinale. In una ricerca della Fondazione “Rodolfo De Benedetti” si legge che: *“Il tasso di crescita medio annuo del reddito lordo dei parlamentari italiani nel periodo 1948-2006, è stato del 10%, contro l’1,5% dei parlamentari statunitensi. Fare parte del Parlamento Italiano conviene: i redditi totali dei deputati nel primo anno di attività in Parlamento aumentano del 77% rispetto a quelli dell’anno precedente. Dal 1985 al 2004, in Italia il mestiere del Parlamentare è stato particolarmente vantaggioso. Infatti, il reddito reale annuale di un parlamentare è cresciuto tra 5 e 8 volte più del reddito reale annuale medio di un operaio, tra 3,8 e 6 volte quello di un impiegato, e tra 3 e 4 volte quello di un dirigente”*¹⁵⁰. A tutto questo si dovrebbe aggiungere ciò che ruota intorno alla politica a livello centrale, regionale, locale, con la miriade di enti e municipalizzate collegate, oltre alle forze politiche. Per non parlare poi dalle indennità che sono auto assegnate, oltre che dal volume di risorse che ruota, direttamente ed indirettamente, intorno ai partiti, ai gruppi parlamentari ed alle istituzioni pubbliche gestite da uomini dei partiti.

¹⁴⁹ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 150.

Condizione ulteriormente aggravata dal federalismo che aiuta a peggiorare solo gli sperperi. E' tutto questo che paralizza il sistema, impedendo il ricambio della classe dirigente. Un sistema non può definirsi democratico solo perché i rappresentanti delle istituzioni vengono individuati e legittimati attraverso le elezioni ¹⁵¹ perché abbiamo di fronte una democrazia sempre più formale in cui, il consenso popolare, può essere manipolato in maniera diversa. La pratica concreta del sistema democratico pone di fronte ad una serie di effetti che, con gradualità, caratterizzano il sistema: partiti espressioni di ristrette oligarchie di professionisti della politica, candidati nominati e non eletti, meccanismi elettorali che non prevedono il quorum per la validità delle elezioni, difficoltà di ricambio a causa dei costi della politica,¹⁵² insufficienze ormai croniche nel processo di formazione ed educazione della classe dirigente, disinteresse sempre più marcato del corpo elettorale nei confronti della vita pubblica, interessi corporativi più accentuati ed organizzati, scarsità delle risorse pubbliche, manipolazione dei media. Insomma, come sostiene Fareed Zakaria, si sta affermando un tipo di *democrazia senza libertà*¹⁵³, in cui la circostanza in cui la circostanza nella quale si svolgono le elezioni di per sé non è completamente significativa. Sono le lobbies ad orientare significativamente il consenso dei cittadini. Il punto è che, purtroppo, tutti questi comportamenti e questi costi alti sono previsti da leggi e quindi sono sotto gli occhi di tutti e si considerano. Forse il problema non è il potere occulto ma il potere evidente.

Per questo motivo, il tema della selezione della classe dirigente politica, è di fondamentale importanza. Bisogna sovvertire ciò che avviene oggi, cioè la selezione di una classe dirigente politica che avviene attraverso partiti sempre più oligarchici, dove sempre meno soggetti decidono per tutti. Si pensi alla

¹⁵⁰ A. MERLO, V. GALASSO, M. LANDI, A. MATTOZZI, *Il Mercato del lavoro dei politici*, Ricerca della Fondazione Rodolfo De Benedetti in www.frdp.org (maggio 2008).

¹⁵¹ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà*, cit.

¹⁵² N. HERTZ, *La conquista silenziosa. Perché le multinazionali minacciano la democrazia*, Roma, Carocci 2001.

¹⁵³ F. ZAKARIA, *Democrazia senza libertà in America e nel resto del mondo*, Milano, Rizzoli 2003.

composizione del Parlamento, dove circa un membro su tre è iscritto ad un ordine professionale e, in un certo senso, lo rappresenta: nella legislatura 2001-6, un eletto su tre era iscritto ad un ordine professionale. In più, si moltiplicano le rendite di posizione delle corporazioni, dei gruppi di interesse. Chi dovrebbe essere di esempio attraverso i comportamenti pubblici, volutamente trascura l'educazione alla democrazia, indebolendo così l'istruzione pubblica, la ricerca e non affrontando questioni di enorme importanza quali l'immigrazione, le pensioni, le infrastrutture, la giustizia, la sanità, i rapporti di potere tra le istituzioni dello Stato, la sicurezza, la politica estera con risultati scadenti. Un'ipotesi possibile potrebbe essere quella di tagliare gli intollerabili ed enormi costi della politica per investirli sull'istruzione e sulla ricerca che, a loro volta, producono cultura e determinano la qualità del nostro futuro¹⁵⁴.

Robert D. Steele, alla luce della sua esperienza statunitense, sostiene che *“proprio l'attuale livello di finanziamento costituisce una parte del problema: esso è un ostacolo al cambiamento”*¹⁵⁵. *“Con la riduzione dei finanziamenti, le organizzazioni sarebbero costrette a rivedere il proprio funzionamento in modo strutturale, ottimizzando le risorse in funzione degli effettivi risultati. Ma ciò si può conseguire solo con personale politico formato e selezionato in base al merito, se non altro in misura maggiore di come attualmente sta avvenendo”*¹⁵⁶.

La creazione di una nuova classe dirigente richiede perciò notevoli interventi che, da un lato riguardano la formazione delle élites e della leadership e dall'altro un'attenta valutazione dei costi della politica che sono la causa di questo sistema democratico statico.

Per comprendere se quanto appena detto sia vero e se le spese per i politici rappresentino, nel sistema italiano, un costo eccessivo per i contribuenti, si può fare riferimento ad una recente ricerca della Fondazione “Rodolfo De Benedetti” che si intitola *Il mercato del lavoro dei politici*, e che analizza il profilo dei

¹⁵⁴ M. CALIGIURI, S. SAVAGLIO, *Senza attendere. Educazione, ricerca e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2006.

¹⁵⁵ Ivi, p. 35 e segg.

¹⁵⁶ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 152.

deputati italiani tra il 1948 ed il 2006. Nello studio si sottolineano diversi argomenti: carriere, selezione, redditi, qualità della classe politica e si conclude con qualche suggerimento finale. *“Per quanto riguarda specificatamente i costi, si può constatare che, nel quasi sessantennio esaminato, la crescita annua lorda del reddito dei politici è stata del 10%, a fronte della media del 3% del resto degli italiani. Comparando nello stesso periodo gli emolumenti dei politici degli Stati Uniti, si constata che gli eletti statunitensi non possono cumulare altri redditi all’indennità parlamentare, mentre questo è possibile in Italia dov’è stabilito un deputato ogni 93 mila abitanti mentre negli Stati Uniti uno ogni 689 mila”*¹⁵⁷. Nella ricerca viene inoltre dimostrato che i redditi complessivi dei parlamentari crescono del 77% già nel primo anno di attività. Dal 1985 in poi è aumentata la convenienza nell’ essere parlamentari, in quanto il loro reddito lordo è cresciuto all’anno in termini reali di 3-4 volte più di quello di un dirigente, tra 4-6 volte più di quello di un impiegato e tra 5-8 volte più di quello di un operaio. *“Viene inoltre evidenziato il drastico calo del livello dell’istruzione: all’inizio della prima legislatura del 1948, i laureati erano il 91,4%, all’inizio della XV legislatura si sono invece ridotti al 64,6%, a fronte invece dell’aumento notevole verificatosi nel conteso sociale. In conclusione, i ricercatori della Fondazione propongono di <indicizzare l’indennità parlamentare al tasso di crescita dell’economia>, cioè in relazione al benessere prodotto dalle scelte pubbliche”*¹⁵⁸. E si avanza anche la proposta di vietare il cumulo delle indennità dei parlamentari con altri emolumenti, in quanto ogni 10 mila euro di reddito extraparlamentare riduce dell’1% la partecipazione degli eletti alle scelte pubbliche ¹⁵⁹.

4.2 I partiti politici ed il loro ruolo fondamentale

¹⁵⁷ Ivi, p. 153.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ A. MERLO, V. GALASSO, M. LANDI, A. MATTOZZI, *Il Mercato del lavoro dei politici*, cit.

Un partito politico è un'associazione tra persone accomunate da una medesima finalità [politica](#) ovvero da una comune visione su questioni fondamentali della gestione dello [Stato](#) e della società o anche solo su temi specifici e particolari. L'attività del partito politico si esplica nello spazio della vita pubblica e, nelle attuali [democrazie rappresentative](#), ha per "ambito prevalente" quello elettorale. I partiti, quindi, sono lo spirito della libertà di associazione e nascono come strumento per la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche. Ovviamente, una democrazia compiuta è formata da cittadini forti, titolari di diritti che poi esercitano attraverso la partecipazione politica. Il partito politico dovrebbe essere una maturazione decisionale, la libertà del singolo e delle associazioni, tutelare i diritti della collettività: questa è la dinamica democratica¹⁶⁰. Uno dei problemi più grandi dei partiti è quello della democrazia interna, ovvero sia la rappresentanza degli iscritti all'interno del partito stesso. Questa caratteristica è spesso sacrificata a favore di un maggiore potere dei vertici del partito. Già ai tempi della Costituente Repubblicana, nel 1946, si pensava di inserire una legge apposita per garantire la democrazia interna ai partiti. Il tema riguardante la disciplina giuridica dei partiti politici è antico ma sempre attuale. Affonda le sue radici nel dibattito, appunto, all'Assemblea Costituente, perché fu in quella sede che si prospettò l'ipotesi, respinta prima ancora di essere seriamente discussa, di aggiungere, nell'articolo della Costituzione riguardante i partiti politici, un comma in cui venisse esplicitamente affermato l'obbligo di previsione della regolamentazione giuridica dei partiti e della pubblicità delle fonti di finanziamento degli stessi. Se fosse stata approvata, si sarebbe così introdotta una norma ritenuta "consona a tutto lo spirito della Costituzione", come ebbe a dichiarare l'on. Costantino Mortati. Il risultato finale fu invece quello di un articolo, il 49, fin troppo essenziale nella sua formulazione costituzionale, perché si limita a dichiarare che: *"Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica*

¹⁶⁰ A. FALCONE, *I partiti politici nella Costituzione repubblicana del 1948*, dispensa II modulo - Donne, Politica e Istituzioni, Facoltà di Scienze politiche, IV edizione, 2007/2008.

nazionale”. E non è certo casuale la stessa collocazione dell’art. 49 nella parte relativa ai diritti dei cittadini piuttosto che in quella relativa all’organizzazione costituzionale dello Stato, in cui i partiti, pur riconosciuti, non sono inclusi. Il loro operare, allora, non dipende da norme scritte ma esclusivamente sul piano della costituzione materiale, ed incide in maniera rilevante sulla dinamica della forma di governo. La nuova democrazia italiana doveva nascere e consolidarsi attraverso quegli strumenti di raccordo tra i cittadini e le istituzioni, tra il corpo elettorale e le Assemblee rappresentative, che sono i partiti politici; anche al fine di rendere concreta una altrimenti indistinta volontà popolare. Infatti, una democrazia senza partiti è un non senso, è come un liberalismo senza libertà. La funzionalità democratica e la stessa democraticità di un sistema politico sono garantite dall’esistenza di un pluralismo di partiti e dalla loro competizione. Con il riconoscimento costituzionale dei partiti si avviava così in Italia il superamento delle basi individualistiche della rappresentanza, sulle quali poggiava il regime parlamentare ottocentesco, per sostituirvi una nuova democrazia organizzata attraverso i partiti. Non si volle però determinare un obbligo giuridico, per il tramite del quale si potesse venire a fondare anche una democrazia *nei* partiti; ovvero, non vi fu una previsione costituzionale né legislativa, con cui imporre una disciplina interna dei partiti fondata su regole democratiche stabilite da statuti. E la stessa nozione costituzionale del “concorso con metodo democratico” di cui all’art. 49, piuttosto che riferita anche all’attività interna dei partiti, venne ad essere prevalentemente intesa come attività di pluralismo politico esterno, cioè come competizione fra partiti al gioco elettorale nel rispetto dell’eguaglianza delle opportunità. In tal modo però non si tenne nel giusto conto il fatto che il soggetto della proposizione dell’art. 49 è “Tutti i cittadini”, e pertanto riferire il “metodo democratico” al solo concorso fra partiti porterebbe a ritenere che proprio i cittadini siano estraniati dal concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Il che sarebbe paradossale. Gli anni successivi all’entrata in vigore della Costituzione furono caratterizzati da una tendenziale diffidenza, manifestata anche negli studi compiuti dalla dottrina, verso forme di intervento

pubblico e di regolazione legislativa dei partiti; nella convinzione che la democraticità del sistema partitico veniva ad essere maggiormente garantita da una norma “a fattispecie aperta” quale era l’art. 49, piuttosto che da una disciplina legislativa che potesse risultare “costringente” per la libertà d’azione dei partiti. Ad avvalorare ulteriormente questa ricostruzione, concorse la tesi della concezione strettamente privatistica del partito politico, il quale nel regime delle associazioni non riconosciute e quindi nel diritto privato comune, si diceva che trovasse la più alta garanzia di libertà. Certo, non mancarono voci di dissenso a questa impostazione, come per esempio il progetto di legge del sen. Sturzo, alcune delle quali sfociarono, per allora, in un’aspra e minoritaria polemica di alcuni battaglieri studiosi, come Maranini, contro la “*partitocrazia*”¹⁶¹ e, Perticone, contro la “*autocrazia di partito*”¹⁶²; in particolare quest’ultima espressione da intendersi proprio come una sorta di denuncia della mancanza di regole democratiche all’interno dei partiti. Successivamente, negli anni Settanta, vi furono i primi interventi legislativi volti a garantire il finanziamento pubblico a favore dei partiti, senza però che vi fosse l’attribuzione di un riconoscimento giuridico per quei soggetti che si andavano a finanziare. Pertanto, il criterio che stava a fondamento delle scelte legislative sulla contribuzione economica statale era perciò quello di finanziare i partiti senza riconoscerli, anziché riconoscerli per finanziarli. Un ragionare ancora una volta imperniato sul ruolo centrale del partito nell’ordinamento costituzionale e nella società, e che aveva come conseguenza quello di evitare che il partito subisse dei meccanismi di “burocratizzazione”, derivanti dalla sottoposizione a regole giuridiche, che fossero in grado di rallentarne, o addirittura di frenarne, il naturale dinamismo dei partiti nell’ambito del sistema politico e nella tenuta della forma di governo parlamentare. Nell’ultimo decennio invece si assiste ad una radicale ricomposizione del quadro partitico italiano, a seguito sia delle vicende giudiziarie di Tangentopoli, sia della

¹⁶¹ G. MARANINI, *Il tiranno senza volto*, Milano, Bompiani, 1963.

¹⁶² T. E. FROSINI, L. COMPAGNA, *L’“autocrazia” di partito nel pensiero di Giacomo Perticone*, in *Nuovi Studi Politici*, n. 3-4, 1995.

modificazione del sistema elettorale in senso semi-maggioritario, sia delle reiterate forme di disaffezione politica della cittadinanza manifestatesi con il crescente astensionismo elettorale da un lato, e con le numerose richieste di *referendum* in funzione antipartitocratica dall'altro. Poi, in questi ultimi anni, si è assistito all'emergere di un fenomeno politico-istituzionale assai anomalo, che è stato efficacemente definito della "partitocrazia senza partiti": cioè la presenza di un sistema di apparati partitocratico, non più di tipo organizzativo ed ideologico come lo erano i partiti di prima, ma piuttosto macchine personali al servizio di questo o quel *leader* politico. Partiti personali, che sono dominati, in funzione determinante e coagulante, dal capo in cui si riconoscono. I partiti hanno subito una trasformazione tanto profonda da rendere fragili le loro radici sociali, rendendoli dipendenti da poteri economici che forniscono per sempre più dispendiose campagne elettorali. Essi sono stati logorati dal loro stesso successo, dal raggiungimento di condizioni di relativa sicurezza che inducono il cittadino ad investire meno nella politica e a votare meno. In uno Stato non esiste democrazia se non c'è tutela dei diritti e, la mancanza di questi diritti, rende i cittadini soggetti deboli. Viene meno, perciò, non solo il loro diritto ma anche la loro libertà e dignità alla decisione politica. Infatti, lo "scambio politico" si basa proprio sul bisogno dei più deboli: non esprime quindi la libertà di pensiero ma esprime il vincolo del bisogno. L'evoluzione della democrazia nel nostro Paese ha fatto sì che molte norme giuridiche siano garantite in modo formale ma non sostanziale. Oggi, dopo la numerose vicende che hanno e che stanno ancora accompagnando, in positivo e negativo, la storia dei partiti politici nell'Italia repubblicana, occorre tornare ad affrontare il problema di una regolamentazione giuridica dei partiti. Per restituire ai partiti quel ruolo di raccordo fra i cittadini e le istituzioni, che è fondamentale in una democrazia pluralista, e che, proprio per questo motivo, non può più essere sottratto ad una regolazione dei partiti in forme autenticamente democratiche ed aperte al controllo dell'opinione pubblica se non della legge. Rivitalizzare il patto fra cittadini e partiti, vuol dire indurre questi ultimi a rinunciare ad una parte del loro arbitrio, subordinandosi a regole certe e

trasparenti, rendendo pubblici i loro statuti oltre che i loro bilanci, dando più potere ai loro iscritti ed elettori. Inoltre, risolvere questo problema, nel senso di imporre una disciplina giuridica ai partiti, può essere di grande ausilio per il concorso del raggiungimento della stabilizzazione del sistema partitico. Quindi: i partiti per tornare a svolgere la loro funzione nella democrazia italiana, devono divenire effettivamente ed autenticamente soggetti democratici. E' sempre più diffusa ed avvertita una nuova legalità non solo dei partiti politici, ovvero relativa ai comportamenti dei soggetti politici, ma anche *sui* partiti politici attraverso principi, regole, indirizzi e forme di controllo in grado di garantire un contesto più trasparente e responsabile all'azione politica di rilievo pubblicistico. E' questo un passaggio indispensabile, sia per rifondare un nuovo patto fra politica e società civile, sia per rilanciare la funzione costituzionale e sociale dei partiti politici¹⁶³. I partiti politici continuano a costituire strumenti qualificati e insostituibili per assicurare le funzioni di rappresentanza politica e di necessaria mediazione. Quando si parla di crisi dei partiti, dunque, non è alla loro funzione di concorso alla formazione della politica nazionale che si fa riferimento, quanto piuttosto al processo di condizionamento degli organi costituzionali di governo operato da tali soggetti privati e, soprattutto, ciò che veniva definita la fusione partitocratica di esecutivo e legislativo (con ciò che ne consegue in termini di deresponsabilizzazione e di confusione istituzionale). Ovviamente non si vuole procedere alla svalorizzazione delle più recenti manifestazioni del concorso dei cittadini alla formazione della politica nazionale (di tipo occasionale e/o referendario), ma semplicemente assumere che il principio partecipativo e quello democratico devono ulteriormente e più adeguatamente diffondersi sia nell'ambito delle organizzazioni partitiche che attraverso l'utilizzazione di nuovi e più efficaci strumenti di formazione della volontà politica. L'affermazione di "partiti personali", costituisce, in tal senso, il sintomo di un processo più vasto e profondo, che rintraccia le sue radici in una perdita viepiù progressiva del modulo

¹⁶³ T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Diritto@ Storia*, n°2 – Marzo 2003 in <http://eprints.uniss.it>.

partecipativo nella scelta dei candidati a favore di decisioni che si trasferiscono, sia all'interno del richiamato "partito-azienda", sia (ancorché in forme più celate) negli altri partiti, direttamente nelle mani del *leader* unico, ovvero nelle (egualmente ristrette) segreterie politiche¹⁶⁴. In realtà vi è una mancanza dell' art. 49 perché i partiti politici si sono trasformati in organizzazioni autarchiche in cui vi è una legittimità solo formale e non sostanziale. E' venuta meno una lettura di sintesi tra l'art. 49 e la libertà di pensiero, di associazione, lo spirito di tutte le altre norme che garantiscono i diritti politici.

Principio di uguaglianza

Art. 3 Cost.

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”

2° comma – Uguaglianza sostanziale –

principio dinamico – vincola i pubblici poteri alla rimozione degli ostacoli che impediscono la concreta realizzazione di condizioni di uguaglianza, per la realizzazione di quella “**rivoluzione promessa**” di cui parlava Calamandrei

¹⁶⁴ S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare, tra riforma elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governanti (deboli)*, dispensa di Scienze politiche, Università della Calabria, 2007/2008.

Si esplica in **discipline di settore e differenziate, tendenti a realizzare l'uguaglianza nei punti d'arrivo**

Discipline che introducono una “discriminazione rovesciata” cioè a vantaggio dei soggetti più deboli



Legittimazione delle “**azioni positive**” e di provvedimenti differenziati e di favore per categorie più deboli.

diverse dalle

“**norme antiscriminatorie**” – tendono ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la garanzia dell'esercizio dei diritti arginando l'incidenza delle discriminazioni senza attribuire privilegi o trattamenti di favore (L. Carlassare)

È in base a questa distinzione che parte della dottrina qualifica come norme antidiscriminatorie le norme, già in vigore o previste in progetti di legge, in tema di riequilibrio di rappresentanza di genere, formulate in termini neutri e che indichino dei limiti percentuali alla presenza dei sessi nelle liste elettorali¹⁶⁵.

Nel corso del tempo c'è stata una sempre minore partecipazione dei cittadini per la mancanza di questa uguaglianza. Il rapporto trilatero cittadini – partiti – istituzioni viene a mancare perché viene meno il ruolo del partito nel quale il cittadino dialoga direttamente con l'istituzione: viene meno la democrazia che risulta ingessata. Il pluralismo non si lega più alla base, formata dai cittadini,

¹⁶⁵ A. FALCONE, *I partiti politici nella Costituzione repubblicana del 1948*, dispensa II modulo - Donne, Politica e Istituzioni, Facoltà di Scienze politiche, IV edizione, 2007/2008.

ma all'individualismo di pochi. Per questo motivo il tessuto sociale è divenuto sempre più fragile ed i partiti sono divenuti organismi autoreferenziali e la selezione della classe dirigente avviene tramite cooptazione.

4.3 Finanziamento ai partiti: una questione di democrazia

I partiti hanno costante bisogno di soldi per la campagna elettorale e per tutto quello che riguarda la vita interna. Tali finanziamenti vengono dalla quota d'iscrizione ai partiti e da finanziamenti privati. Tuttavia gran parte del denaro veniva dal finanziamento pubblico dei partiti. Attualmente bisogna pagare una cifra che viene distribuita equamente ai vari partiti, senza possibilità da parte del contribuente di scegliere a che partito dare i soldi. Non sono mancati tuttavia i casi di finanziamento illecito dei partiti, come per [Tangentopoli](#). Inoltre i partiti comunisti occidentali disponevano, nel secondo dopoguerra, dei finanziamenti occulti del Partito comunista dell'Unione Sovietica ([Pcus](#)). In un'intervista ad Andrea Parini, definito avvocato comasco che ha vissuto in prima persona la vicenda di Tangentopoli, il quale era stato segretario regionale del PSI, successivamente passato ai DS diventando segretario provinciale a Como, si fanno osservazioni interessanti, tra cui in particolare l'affermazione che *"il vero nodo è il finanziamento ai partiti: se non sarà risolto avremo sempre corruzione e intrecci poco limpidi"*¹⁶⁶. È stato significativo anche leggere un'intervista di Stefano Rodotà in cui diceva che *"attraverso forme illegittime di finanziamento dei partiti si realizza infatti un'alterazione del processo democratico, quindi qualcosa di molto grave, che dovrebbe essere perseguito adeguatamente. Rubare per il partito è più grave che rubare per se stessi. Se io rubo per me sono un mascalzone e*

¹⁶⁶ A. PARINI, intervista su La Provincia di Varese, 31 dicembre 2005 in *Finanziamento ai partiti, una questione di democrazia*, di C. LAZZARI, www3.varesenews.it/rubriche/omm/articolo del 7 gennaio 2006.

basta: ma se rubo per il partito altero il gioco democratico"¹⁶⁷. L'accento alla adeguatezza delle pene significava che irregolarità nel finanziamento dei partiti dovessero essere perseguite penalmente. Ed è anche illuminante la presentazione in Parlamento da parte del deputato Vittorio (Bobo) Craxi nell'agosto del 2003 di una proposta di legge per l'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta su Tangentopoli, commissione già a suo tempo richiesta in Parlamento da suo padre Bettino nel 1992 senza che se ne facesse nulla. In questa presentazione si accenna, in relazione alla richiesta indagine sul finanziamento illecito dei partiti, a "*episodi di falso in comunicazioni sociali, corruzione e concussione tra ufficiali e titolari di imprese a partire dal 1974, anno di nascita della legge sul finanziamento pubblico dei Partiti, fino ai giorni nostri; cause del fenomeno degli illeciti arricchimenti connessi al rapporto fra il sistema dei Partiti ed il sistema economico finanziario; ragioni di eventuali incompletezza o lacune nell'azione dei magistrati e degli organi ausiliari; eventuali lesioni del principio di concorrenza nell'aggiudicazione di lavori o concessioni di servizi; esistenze, contenuto e veridicità de bilanci e dello stato patrimoniale dei Partiti e indicazione del grado di rispettivo indebitamento*"¹⁶⁸. C'è di tutto ed è proprio il nocciolo della questione. E prima del 1974, più di trent' anni fa, non c'era il finanziamento pubblico, ma certo c'erano pur problemi di finanziamento. E' stato un bisogno che è cresciuto nel tempo, con il crescere del tenore di vita e con il progressivo trasformarsi della politica da vocazione in professione. La concorrenza elettorale si fa sentire, e l'opera di convincimento degli elettori richiede sforzi anche economici. Sono problemi simili a quelli delle aziende: i partiti vendono fiducia e aspettative (non necessariamente idee) per acquisire voti. Una grande opera di marketing, che costa. Tra le entrate ci sono le quote dei tesserati. Ci sono i proventi dalle vendite di *gadgets* e di partecipazioni a feste e kermesse. Ci sono quote dei compensi per

¹⁶⁷ S. RODOTA', intervista sul Messaggero del gennaio 1997 in *Finanziamento ai partiti, una questione di democrazia*, di C. LAZZARI, www3.varesenews.it/rubriche/omm/articolo del 7 gennaio 2006.

¹⁶⁸ C. LAZZARI, *Finanziamento ai partiti, una questione di democrazia*, www3.varesenews.it/rubriche/omm/articolo del 7 gennaio 2006.

incarichi pubblici che i nominati girano ai partiti che li hanno fatti nominare. Bisogna aumentare gli introiti. Contributi di cittadini simpatizzanti. Contributi di enti e persone che, però, si attendono un ritorno amministrativo o politico, dichiarato o meno. La correttezza politica è qui sul filo del rasoio, direi che non sia accettabile. Contributi di stati esteri che simpatizzano con certe linee politiche. Peggio che mai. Poi vi sono i ricchi, che spendono del loro. Saremmo allora di fronte a discriminazioni dovute al censo (i ricchi possono fare politica meglio dei poveri) democraticamente negative? Tuttavia chi ha potere politico legislativo ed esecutivo, ed ha interessi di impresa, è in potenziale conflitto di interessi nel legiferare e nel governare. Queste considerazioni possono riferirsi a ogni tipo di impresa, televisiva, editoriale, della grande distribuzione, delle assicurazioni, della finanza. Se la possibilità di fare politica dipende dal buon andamento commerciale di alcune imprese da cui (sia pur legittimamente) si ricava benefici, si sarà certamente indotti a non danneggiarle con norme, anche se nel pubblico interesse, e semmai a favorirle anche contro il pubblico interesse. Quindi si tratta di un problema simile a quello che fronteggiano le aziende: fare quadrare i conti cercando di aumentare i ricavi. Ma bisogna anche cercare di ridurre i costi e definire la propria missione. I Partiti politici ogni anno si spartiscono, a seconda dei voti ricevuti, circa 50 milioni di euro, come rimborso per le spese elettorali. Addirittura dal febbraio 2006, a seguito di una piccola modifica, il rimborso sarebbe stato erogato anche in caso di scioglimento delle Camere. In sostanza, i partiti successivi in Parlamento avrebbero preso un doppio rimborso. A spartirsi la torta sono stati i Partiti che hanno raggiunto almeno l'1% dei consensi. I maggiori fruitori degli introiti sono stati il Pdl con 160 milioni, mentre la lista di Boselli rimase a bocca asciutta per soli 8 mila voti e ha dovuto rinunciare a 2.128.319 euro. Ha perso molto la Sinistra Arcobaleno che è passata dai 56 milioni del 2006 ai 13 del 2008. La Destra di Storace, pur non essendo entrata in Parlamento, si è "consolata" con quasi 10 milioni di euro, grazie al 2,4% ottenuto alla Camera ed al 2% al Senato. Il

“rimborso elettorale” non è nient’altro che una forma , anche poco mascherata, di finanziamento ai Partiti che “mani pulite” ed il successivo referendum avevano abolito.

Nonostante la volontà del 90% dei votanti, nel 1996, veniva approvata una legge che reintroduceva il finanziamento pubblico dei partiti attraverso la possibilità per i contribuenti di devolvere il «quattro per mille» dell’Irpef .E’del 1999, invece, l’introduzione del “rimborso elettorale” che si attestava sulle 800 lire per ogni voto, ogni anno.

Con l’Euro, dal 2002, sotto il Governo Berlusconi la cifra è salita ad 1 euro, approfittando dei rincari dei prezzi.

Il trucco risiede nel fatto che il rimborso non viene calcolato prendendo in considerazione gli effettivi votanti , ma il numero dei cittadini aventi diritto, creando così un incremento di qualche milione di euro.

Secondo Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo fondare un partito e presentarsi alle elezioni è così divenuto un affare e citano il caso di Carlo Fatuzzo che fondò il partito dei pensionati investendo 16 mila euro per la campagna, alle ultime europee, incassando quasi 3 milioni di euro! Inoltre, mentre in precedenza il rimborso veniva interrotto nel caso di nuove elezioni, il Presidente del Consiglio, nel febbraio del 2006, ha modificato la norma in questo modo: "*In caso di scioglimento della Camere l'erogazione del rimborso è comunque effettuata*"¹⁶⁹.

Questo provvedimento genera un incremento dei fondi ai partiti superiore ai cento milioni di euro , e secondo l’Onorevole Silvana Mura dell’Italia dei valori si spingerebbe i partiti a guadagnare dalle crisi di Governo ed ad essere incentivati dalle fine anticipata della legislatura. La democrazia dovrebbe essere trasparenza, conti chiari, bilanci onesti. Ma stando a uno studio elaborato proprio per la nostra Camera dei deputati, infatti, i soldi che i partiti italiani incassano sono già molti di più di quanti vengono distribuiti negli altri principali paesi occidentali. In Francia,

¹⁶⁹ N. CLEMENTE, *Il rimborso elettorale come nuove forma di finanziamento ai partiti*, 16 maggio 2008 in www.politicamentecorretto.com.

dove chi non raggiunge almeno il 5% dei suffragi al primo turno non ha diritto a vedersi rimborsare neppure la metà di quanto ha speso e dove i finanziamenti vengono tagliati a chi non rispetta le “quote rosa” fissate, ogni cittadino versa negli anni elettorali circa 2,54 euro. In Spagna, dove i parlamentari sono 575 (metà dei nostri), la spesa pro-capite è di 2,13 euro. In Germania, dove esiste un tetto massimo (133 milioni l'anno) agli stanziamenti statali, la quota personale è di 1,61. Da noi, nel 2006, di 3 euro e 38 centesimi: il doppio. Per non dire dei confronti imbarazzanti con paesi come il Regno Unito dove, il finanziamento pubblico, se si escludono alcuni servizi messi a disposizione dallo Stato nel corso delle campagne elettorali, è limitato ai contributi concessi ai partiti di opposizione in Parlamento. O degli Stati Uniti, dove il finanziamento pubblico della politica è limitato al finanziamento della campagna presidenziale e nel 2004 è costato 206 milioni di dollari, circa 50 centesimi di euro per abitante. Eppure, a spulciare nella nostra storia recente, non solo ogni ciclo elettorale di cinque anni (politiche, europee, regionali, amministrative) ci costa un miliardo di euro ma una inchiesta del "Sole 24 ore" ha dimostrato che le finanze dei partiti non sembrano proprio aver bisogno di nuovi afflussi. Stando ai bilanci, vanno tutti bene. Sono in largo attivo, non fosse per i buchi del passato, i diessini (11 milioni e mezzo, pari al 27,6% dei proventi totali del partito) e i forzisti (più quasi 47 milioni grazie a introiti pubblici nello scorso anno per la cifra record di 134 milioni) e i nazional-alleati (più 3 milioni 850 mila euro) e i casiniani dell'Udc (25 milioni 182 mila euro!) e perfino chi sta maluccio, come la Lega, non è andata in rosso. E allora? Non bastasse, vale la pena di sottolineare un punto: non sempre, quando sono in ballo i soldi, i nostri parlamentari decidono a partire dalla legislatura successiva come nel caso delle sforbiciate alle pensioni o ai privilegi. Certe volte fanno anche scelte retroattive. Come quella, passata sotto silenzio, dell'ottobre 2002. Quando, dopo aver portato tutti insieme soltanto due mesi prima (unica eccezione: i radicali) i rimborsi elettorali da 2 a 5 euro per ogni elettore iscritto alle liste, ridistribuirono i soldi per le elezioni del 2001: 125.089.621,44 euro in più rispetto a quelli già stanziati proprio per il 2002. Un bel gruzzolo supplementare che, per fare solo due esempi,

fu di oltre 9 milioni per gli azzurri e di 8 per i diessini. E quel giorno, accantonando le reciproche accuse di essere goebbelsiani o stalinisti, sorrisero finalmente tutti¹⁷⁰.

4.4 I partiti politici italiani: i più cari d'Europa

Secondo un recente articolo di Paolo Baroni apparso su “La Stampa”, i partiti italiani sono i più cari d'Europa. Ogni anno assorbono 200 milioni di fondi pubblici, più delle presidenziali Usa. Si ha il senso dello spreco quando si fa riferimento agli 80 milioni scarsi dei francesi od al tetto massimo di 130 dei tedeschi. Per non parlare dell'Inghilterra dove il finanziamento pubblico, tranne alcuni servizi a disposizione nel corso delle campagne elettorali, è limitato ad alcuni contributi concessi solo ai partiti di opposizione in Parlamento. Per tornare alla Francia, chi non raggiunge al primo turno almeno il 5% dei suffragi non ha diritto a vedersi rimborsare neanche la metà di quanto ha speso. Se è vero che tali discorsi vengono considerati dai politici come demagogici, appare veramente inaudito che nella legislatura appena finita, in parlamento, da varie parti politiche si sia tentato di introdurre nuovi o vecchi strumenti per ampliare il campo delle prebende ai partiti. Magari mascherati dietro proposte di legge in attuazione dell'art. 49 della Costituzione, quello che disciplina l'attività dei partiti. Nei vari progetti “si spendono parole grosse, come democrazia e partecipazione, si immaginano autorità di controllo, in alcuni casi si evocano i Padri della Repubblica. Ma poi, quando si va a stringere, negli articoli finali spunta inesorabile l'argomento soldi. In alcune proposte, si è riparlato della reintroduzione del 4 per mille, o di alcuni fondi per le minoranze interne, o di ampliamento del tetto per le erogazioni liberali private. Intanto viene introdotta anche la riduzione al 4% dell'Iva sull'acquisto di beni e servizi, regalando così in tre anni altri 50 milioni di euro l'anno.

¹⁷⁰ S. RIZZO – G. A. STELLA, *Rimborsi elettorali da record*, 20 agosto 2007,

I contributi statali ai partiti italiani dal 1976 è stato 3.419.564.028 euro.

Il rimborso per spese elettorali (alle europee 2004) è stato 248.956.810 euro .

La torta 2006

www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2007/08_Agosto/20/rizzo-stella-rimborsi-partiti.

Tab. 1 Ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo della Camera dei deputati del 9 e 10 aprile 2006 (in euro) ¹⁷¹

Movimenti e partiti politici	Rimborso annuo spettante dal 2006 al 2010
L'Ulivo	16.038.257,19
Forza Italia	12.343.500,77
Alleanza Nazionale	6.327.567,26
UDC	3.524.482,27
Partito della Rifondazione comunista	2.996.963,20
Lega Nord	2.351.496,03
La Rosa nel Pugno, Laici Socialisti, Liberali radicali	1.331.743,18
Italia dei valori, Lista Di Pietro	1.204.570,63
Partito dei Comunisti italiani	1.188.490,19
Federazione dei Verdi	1.054.973,62
Popolari UDEUR	717.949,29
Sudtiroler Volkspartei	323.324,68
Autonomie Libertè Democrazie	80.831,17
L'Unione	366.169,73
Associazioni italiane in Sudamerica	63.766,08
Per l'Italia nel mondo con Tremaglia	37.691,66
Unione sudamericana emigrati italiani – USEI	9.074,58
Alternativa indipendente italiani all'estero	3.723,04
Totale	49.964.574,57

¹⁷¹ Stima ARES, Agenzia Ricerca Economico Sociale, www.interno.it

Tab. 2 Ripartizione dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Senato della Repubblica del 9 e 10 aprile 2006 (in euro)¹⁷²

Movimenti e partiti politici	Rimborso annuo spettante dal 2006 al 2010
Casa delle libertà	284.199,99
Forza Italia	12.980.766,24
Lega Nord	2.098.861,52
UDC	3.670.455,53
Alleanza Nazionale	6.648.589,99
Democratici di sinistra	9.202.591,49
DL La Margherita	5.763.091,04
Rifondazione Comunista	3.913.427,27
Insieme con l'Unione	1.645.585,83
Di Pietro L'Italia dei valori	896.483,19
UDEUR Popolari	366.455,46
SVP	77.750,58
SVP	112.909,86
L'Ulivo	93.026,48
L'Unione SVP	321.549,93
Lista Consumatori	111.511,17
Forza Italia Alleanza Nazionale	33.218,76
Valle d'Aosta	68.065,97

¹⁷² Ivi.

Totale	48.288.540,28
---------------	----------------------

Occorre sottolineare come la legislatura sia finita prematuramente nel 2007 , ma i contributi annuali non sono stati interrotti e verranno erogati fino al 2010, andandosi a sommare con i contributi relativi alle elezioni 2008. Da notare altresì che anteriormente al 2002 i contributi annuali per ciascuna delle due camere erano di importo pari ad 1 quinto.

La torta 2008

Ma veniamo alle elezioni politiche del 2008. Come è stata ritipartita la torta di 407.488.386 euro?

E' presto detto. Partiamo dai grandi: le urne hanno premiato il Pdl di Silvio Berlusconi, con conseguente soddisfazione dei tesoriere dei partiti che hanno dato vita al nuovo partito del predellino, Forza Italia e AN in testa, fino ai cespugli e cespuglietti come Rotondi, Mussolini, i pensionati di Fantuzzo, ecc. Spetterà a tutti questi partiti accordarsi per la spartizione di cinque assegni annuali che lo Stato staccherà per complessivi 160.446.990,4 euro. Poco, se si pensa che nel 2006 FI e AN ottennero più voti e più soldi, in tutto 174,2 milioni che saranno incassati fino al 2011. Alla sua prima prova elettorale il PD riceverà un assegno di ben 141.998.246, 6 euro per la gioia del tesoriere. Anche la Lega ha di che gioire. Il suo rimborso, 35.339.331, rappresenta un boom rispetto ai 21, 5 milioni della legislatura precedente. Grazie a qualche voto in più che l'ha portato ad una quota leggermente superiore all'1%, il Movimento per l'Autonomia di Raffaele Lombardo (la Lega Sud) riceverà i 4.670. 297 euro che gli spetteranno per cinque anni.

Ben 21 i micro-partiti che hanno mancato la soglia dell'1% , i loro voti sono stati inutili ai fini dei rimborsi (oltre 1,6 milioni alla Camera e 1,2 al Senato), e sono andati a tutto vantaggio dei partiti che hanno superato il limite. Tra questi vi è

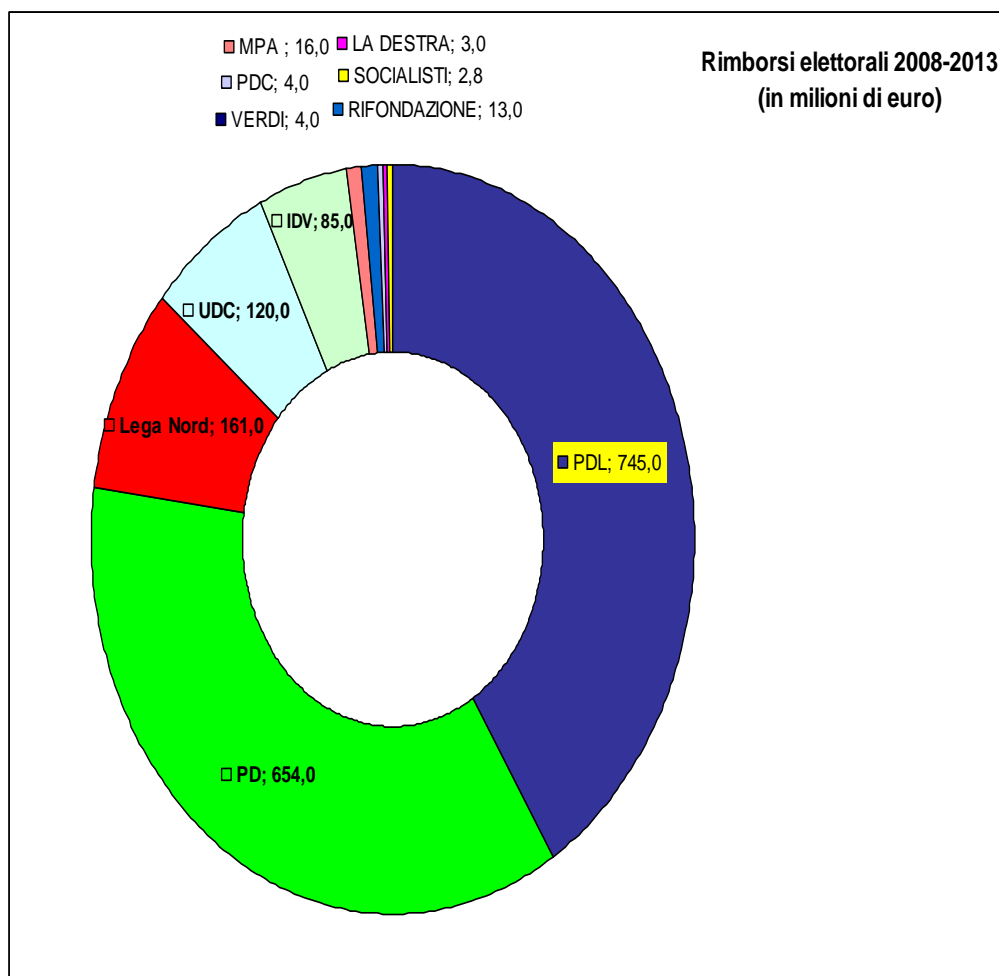
anche il glorioso PSI di Boselli che per soli 8.942 voti non otterrà il rimborso che, se avesse raggiunto l'1%, sarebbe ammontato a 2.128.319 euro. Ma i socialisti, fuori dalle Camere dopo 116 anni, potranno comunque continuare ad usufruire dei contributi previsti dalla passata legislatura, cosa che permetterà loro di resistere fino alle prossime elezioni europee e regionali. Anche l'Udeur, pur non essendosi presentato alle elezioni 2008, continuerà a percepire i soldi della tornata 2006. Come si è visto, la legge prevede che siano assegnati contributi in rate annuali per i cinque anni in cui sarebbe dovuta durare la legislatura. Per il partito di Mastella 1.091.500 euro l'anno: sufficiente forse per pagare l'affitto della sede in Largo Arenula.

Nonostante i pianti e le tragedie manifestate dai loro esponenti e militanti, i partiti della Sinistra Arcobaleno, rimasti fuori dal parlamento, ma avendo superato l'1% dei voti, sopravviveranno economicamente, spartendosi tra di loro 13.356.565 euro. Nulla a confronto dei 51 milioni della tornata precedente. L'UDC di Casini riceverà 24.018.774, meno dei 32 milioni precedenti. Migliorato Antonio Di Pietro che potrà disporre di 18.427.608 euro, contro i 12 milioni di due anni fa. Infine Francesco Storace e Daniela Santanchè, pur fuori dal Parlamento, percepiranno 9.629.998 euro.

Ci sono poi tutti i partiti che hanno rinunciato a presentare il proprio simbolo e ad avere dei propri candidati eletti nelle liste dei partiti più grandi. Con il PD si sono accasati i radicali, con il PDL lo hanno fatto la DC di Gianfranco Rotondi, Azione Sociale di Alessandra Mussolini, il Pri di Francesco Nucara e Giorgio la Malfa, i Riformatori Liberali di Benedetto Della Vedova, i Liberal Democratici di Lamberto Dini e Italiani nel Mondo di Sergio De Gregorio. Tutti hanno siglato accordi con i partiti maggiori per ottenere una piccola parte dei rimborsi. I rimborsi pubblici assumono così un andamento carsico: si interrano come un fiume e ne riescono in mille rivoli.

Tab. 3 Rimborsi elettorali 2008-2013 ¹⁷³

¹⁷³ Stima ARES - Agenzia Ricerca Economico Sociale, www.interno.it.



Stima spartizione rimborsi elettorali per i prossimi 5 anni

Tenendo conto che nel 2009 vi sono le elezioni europee, nel 2010 quelle regionale e nel 2013 nuovamente le politiche (sempre escludendo altre elezioni anticipate), abbiamo cercato di stimare l'ammontare dei rimborsi elettorali che

dovrebbero essere incassati dai partiti nei prossimi cinque anni. Evidenziando anche la quota di rimborso effettivamente usata per le spese elettorali rispetto alle quote presumibilmente utilizzate per pagare la “sottopolitica”(portaborse, funzionari di partito ecc.) ed “altro”(sedi, assistenzialismo ecc.). Naturalmente abbiamo fatto riferimento alle percentuali di voto delle politiche 2008.

Tab. 4 Spartizione rimborsi elettorali 2008-2013 (in milioni di euro)¹⁷⁴

Partito	Rimborsi elettorali	quota elezione	x “sotto Politica”	altro
PDL	745,0	298,0	240,0	207,0
PD	654,0	262,0	210,0	182,0
Lega Nord	161,0	64,0	58,0	39,0
UDC (Casini)	120,0	48,0	40,0	32,0
IDV(Di Pietro)	85,0	34,0	30,0	21,0
MPA (di R. Lombardo)	16,0	6,0	6,0	4,0
RIFONDAZIONE	13,0	5,0	6,0	2,0
PDC	4,0	2,0	1,0	1,0
VERDI	4,0	2,0	1,0	1,0
LA DESTRA	3,0	2,0	0,5	0,5
SOCIALISTI	2,8	2,0	0,4	0,4
SIN. DEMOCRAT.	2,0	2,0	0	0,0
TOTALE	1809,8	727,0	592,9	489,9

Dalla tabella 4 risulta che i rimborsi elettorali vengono impiegati dai partiti solo per il 40% per far fronte a spese elettorali effettive. Il resto viene spartito equamente tra costi della sottopolitica ed altro. Peraltro il finanziamento della

¹⁷⁴ Ivi.

campagna elettorale non è limitato allo stretto periodo previsto per le elezioni, ma a tutto l'arco dei cinque anni, e non è sottoposto a controlli sulle effettive uscite.

Si tratta quindi di un comportamento in stridente contrasto con la volontà popolare che si è espressa con il referendum, un persistente inganno della buona fede degli elettori, un escamotage per autoalimentarsi come struttura burocratica di potere e clientelismo.

Agevolazioni fiscali

La libertà completa di manovra in ordine al surplus dei rimborsi elettorali non è sembrata sufficiente. Infatti la legge 157/1999 ha disposto l'applicazione di specifici benefici fiscali nei confronti di alcune operazioni eseguite direttamente da movimenti o partiti politici. Conseguentemente gli atti costitutivi, gli statuti e tutti gli altri atti necessari per l'adempimento di obblighi non sono soggetti ad alcuna imposta di bollo o di registro, né comportano il versamento di altre tasse o oneri di natura fiscale (art. 5, comma 1-3).

Inoltre, la L. 157/1999 (art. 5, co. 5 e 6) prevede:

- agevolazioni per le occupazioni temporanee di suolo pubblico - di durata non superiore a trenta giorni - connesse allo svolgimento di attività proprie dei partiti e movimenti politici;

- che i consigli comunali e provinciali possano prevedere nei propri regolamenti - ed a carico dei propri bilanci - forme di utilizzazione non onerosa di proprie strutture per ospitare manifestazioni ed iniziative dei partiti e movimenti politici.

Tagli per tutti, tranne che per i partiti

La finanziaria 2008 prevede tagli alla scuola, tagli all'università, tagli alla ricerca, tagli alla sanità, tagli al pubblico impiego. Centinaia di miliardi vengono sottratti ai servizi fondamentali e quindi ai cittadini. Per non parlare del taglio dei contributi alle cooperative di giornali con grave danno al pluralismo dell'informazione.

L'unico settore esente dai tagli è quello del cosiddetto finanziamento dei partiti. Eppure, come è stato dimostrato nella ricerca, i partiti hanno dei floridi bilanci e, specialmente in virtù di alcuni colpi di mano legislativi effettuati nel 2002 e nel 2006, usufruiscono a carico dello Stato di rimborsi elettorali, per ogni tipo di elezione, di molto superiori a quanto effettivamente speso.

Basterebbe quindi eliminare gli effetti delle leggende-scandalo del 2002 e del 2006 (che avevano rispettivamente quintuplicato e poi ancora raddoppiato i contributi) ripristinando il regime economico anteriore al 2002: le risorse erogate sarebbero più che sufficienti per coprire le spese elettorali dei partiti e si realizzerebbe un risparmio di centinaia di milioni all'anno e di quasi 2 miliardi in cinque anni che potrebbero essere utilizzati in favore di lavoratori e pensionati.

I contributi ai gruppi parlamentari

Anche nei confronti dei gruppi parlamentari vengono erogati dallo Stato dei contributi.

Dai bilanci interni della Camera e del Senato si può ricavare l'importo totale, ma non c'è alcuna pubblicità né su quanto incassa ciascun gruppo parlamentare né sui criteri seguiti nell'erogare tali contributi. Non sembra che l'assenza di trasparenza su questa particolare materia possa essere accettata.

L'art. 15, co. 3, del Regolamento della Camera stabilisce che il Presidente della Camera assicura ai Gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi.

Nel 2006 il contributo che la Camera ha erogato ai Gruppi parlamentari è stato di 32.950.000 euro, come risulta dal progetto di bilancio interno della Camera dei deputati per l'anno finanziario 2006 (Doc. VIII, n. 2, cap. 135) approvato dalla Camera il 28 settembre 2006.

Tali somme sono destinate a fare fronte alle spese di funzionamento e a contribuire alle spese del personale dei Gruppi parlamentari.

Una disposizione analoga è prevista dall'art. 16 del Regolamento del Senato. Il progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 2006 (Doc. VIII, n. 2), approvato dal Senato il 3 ottobre 2006, reca, al cap. 1.15.1, uno stanziamento di 18.800.000 euro. Anche per il 2007 le erogazioni sarebbero state di importo analogo.

Con riferimento all'intera legislatura (5 anni) la spesa complessiva, sempre a carico dei cittadini, per il finanziamento dei gruppi parlamentari, ammonterebbe quindi a circa 300.000 euro.

I finanziamenti dei privati

La legge disciplina due forme di finanziamento dei privati alla politica: il finanziamento ai partiti in generale e quello ai singoli candidati nel corso delle campagne elettorali. In questa sede ci occupiamo del finanziamento ai partiti. Con la legge 195/1974 sono stati introdotti alcuni limiti alla contribuzione dei privati a favore delle forze politiche e misure finalizzate a garantire la trasparenza delle relative fonti di finanziamento.

La legge delimita l'ambito dei soggetti privati che possono erogare contributi ai partiti. Possono versare contributi ai partiti o alle loro articolazioni politico-organizzative, nonché ai gruppi parlamentari, i singoli privati (persone fisiche) e le persone giuridiche (enti, associazioni, società, ecc). Fermi alcuni divieti generali di finanziamento dei partiti, previsti dall'art. 7 della L. 195/1974, le persone fisiche e le persone giuridiche possono contribuire alle attività di partiti e movimenti politici, mediante erogazioni in denaro o fornendo beni e servizi, senza limiti di importo.

La legge impone peraltro il rispetto di alcuni obblighi posti a tutela della trasparenza. Ad esempio, quando il contributo privato supera, nell'arco dell'anno, la somma di 50.000 euro, il donatore e il beneficiario sono tenuti a sottoscrivere una dichiarazione congiunta indirizzata alla Presidenza della Camera dei deputati. (L. 659/1981, art. 4, co. 3). Inoltre, i partiti hanno l'obbligo di rendicontare tutti i

contributi ricevuti per la campagna elettorale al Presidente della Camera . Per la violazione di tali disposizioni è prevista la multa da due a sei volte l'importo del contributo non dichiarato e la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici (L. 659/1981, art. 4, co. 6).

Il regime fiscale del finanziamento privato

La legge 2/1997 ha disciplinato il regime fiscale delle erogazioni liberali delle persone fisiche (art. 5) e giuridiche (art. 6).

Il sistema si basa sul principio della detraibilità di quote dell'erogazione liberale a favore di movimenti o partiti politici dall'imposta sui redditi. In particolare la legge prevede:

- per le erogazioni liberali in denaro delle persone fisiche, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19% dell'onere sostenuto, per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro;

- per le erogazioni liberali in denaro delle società di capitali e degli enti commerciali, la detrazione dall'imposta lorda di un importo pari al 19% dell'onere sostenuto, sempre per importi compresi tra 51,64 e 103.291,38 euro. Peraltro, la detrazione non è consentita agli enti nei quali vi sia una partecipazione pubblica o i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani o esteri, nonché alle società ed enti che controllano, direttamente o indirettamente tali soggetti, ovvero ne siano controllati o siano controllati dalla stessa società o ente che controlla i soggetti medesimi.

- non si applicano le agevolazioni fiscali alle persone fisiche, società di capitali ed enti commerciali che abbiano dichiarato passività nelle dichiarazioni rese nell'esercizio finanziario precedente a quello nel quale l'erogazione liberale ha avuto luogo (L. 2/1997, art. 7).

Limiti di spesa

La legge stabilisce limiti di spesa per le campagne elettorali: le spese elettorali dei partiti o formazioni politiche che partecipano alla elezioni per il

rinnovo delle Camere non possono superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero complessivo dei cittadini iscritti nelle liste elettorali delle circoscrizioni (o collegi) in cui il partito o movimento o lista presenta candidature, a tal fine sommando le iscrizioni nelle liste elettorali per la Camera e quelle per il Senato (L. 515/1993, art. 10). Limiti di spesa per le campagne elettorali dei partiti sono previsti anche per le elezioni regionali, ma non per le consultazioni elettorali europee, provinciali e comunali, per le quali la legge non stabilisce alcun tetto di spesa. Le spese per la campagna elettorale di ciascun partito che partecipa alle elezioni regionali non possono superare la somma risultante dall'importo di 1 euro moltiplicato per il numero di iscritti nelle liste elettorali per la elezione della Camera nelle circoscrizioni provinciali nelle quali ciascun partito ha presentato proprie liste (L. 43/1995, art. 5, co. 3). Il limite delle spese riferibili a ciascun partito (o gruppo di liste) è stato elevato dalla Regione Lazio (L.R. 2/2005, art. 9) e dalla Regione Toscana (L.R. 74/2004, art. 14), che hanno legiferato in materia¹⁷⁵.

¹⁷⁵ ARES- Agenzia Ricerca Economico Sociale, *Rimborsi elettorali 2008. Tutte le cifre degli sprechi*, www.aresricerche.it, settembre 2008.

4.5 La casta degli intoccabili

Molti anni dopo Tangentopoli e Mani pulite, si riparla oggi di questione morale e di costi eccessivi della politica. Il problema dei costi impropri e degli sprechi della politica non riguarda (solo) il codice penale (anche se la cronaca ci dice che del codice penale e dell'autonomia della magistratura c'è ancora molto bisogno). Esso ha assunto caratteri tali, che oramai riguarda la tenuta della democrazia italiana. Esso è già un vero fattore di crisi del sistema democratico italiano. Una crisi di sistema, perché riguarda quel consenso minimo tra cittadini, politica e istituzioni, senza il quale un sistema democratico non regge. Sergio Rizzo e Gian Antonio Stella, nel libro *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, illustrano con un'impressionante mole di dati come e quanto la politica incida sulle spese dello Stato e, pertanto, quanto tolga dalle tasche di ciascun italiano. Il quadro che emerge definisce una *Casta*, oppure *Politica S.p.A.*, una sorta di associazione di bramini dediti, istituzionalmente, alla caccia dei soldi dello stato. E in questa operazione non esiste differenza di posizione politica, di predisposizione etica, di amor patrio, di sacro furore ecologista. Che cosa sta accadendo? Che il mandato elettivo sta diventando un vero e proprio lavoro: una nuova forma di lavoro indipendente. Un parlamentare europeo, nazionale, un consigliere regionale ricevono una retribuzione, hanno l'assistenza sanitaria integrativa, hanno diritto alla pensione anche se il periodo lavorativo è stato brevissimo, a fine mandato ricevono la liquidazione. Negli ultimi anni il sistema si sta estendendo ai rami medio-bassi del mondo politico. E' giusto che un sindaco di un comune medio-grande o un presidente di provincia sia compensato per l'attività che svolge a tempo pieno, ma sono un migliaio di persone. Il costo complessivi,

perciò, è relevantissimo a carico del bilancio degli enti locali. Certamente non è una questione solo di costi a carico del bilancio pubblico, sicuramente esorbitanti e fuori controllo, ma anche di crescente inefficienza delle pubbliche amministrazioni, di servizi costosi quanto inadeguati, di elefantiasi da federalismo, di ostacoli alla governabilità, alla competitività, alla modernizzazione dell'Italia. E' chiaro che le responsabilità non riguardano solo i politici in senso stretto, ma investono la classe dirigente complessiva del Paese. Gli scandali bancari mostrano che economia e finanza sono più che disponibili a un rapporto perverso con la politica. Dal tunnel di Tangentopoli, insomma, ci si era solo illusi di essere usciti. Nuovi partiti, nuove leggi elettorali, referendum, accordi bipartisan più o meno istituzionali si sono susseguiti, ma senza capacità e volontà di risolvere i problemi, e talvolta persino di individuarli. E' mancata una cultura della democrazia, è mancata la politica con la P maiuscola¹⁷⁶. Tuttavia, viene ancora sottovalutato il vero problema: l'effetto che i costi della politica comportano sull'efficienza della democrazia. *“Il fenomeno del costo della politica è connotato al sistema sociale ed è largamente diffuso [...]. E' questo l'elemento strutturale che determina, in Italia, la crisi della democrazia, perpetuando una classe dirigente inadeguata, una casta incapace di affrontare i veri problemi del Paese e che, prima di tutto, si adopera per mantenere e rafforzare i benefici legati al ruolo”*¹⁷⁷.

¹⁷⁶ C. SALVI, M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori 2005.

¹⁷⁷ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 131.

Tab. 5 Il personale della “Politica S.p.A.”¹⁷⁸

Cariche e incarichi	Numero
Parlamentari europei	78
Parlamentari nazionali	951
Consiglieri regionali	1.118
Consiglieri provinciali	3.039
Consiglieri comunali	119.046

¹⁷⁸ C. SALVI, M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, p. 53.

Consiglieri circoscrizionali	12.541
Consiglieri comunità montane	12.820
TOTALE ELETTI	149.593
Incarichi e consulenze	278.296
TOTALE GENERALE	427.889

Tab. 6 I costi della “Politica S.p.A.”¹⁷⁹

Comparto	Costi annui
Parlamentari europei	11.638.770
Deputati	124.263.720

¹⁷⁹ Ivi, p. 54.

Senatori	63.315.324
Consiglieri regionali	124.231.824
Presidenti di provincia	6.354.280
Vicepresidenti di provincia	4.765.706
Sindaci	191.088.824
Vicesindaci	65.327.039
Presidenti comunità montane	13.681.583
Incarichi e consulenze (interni ed esterni alla pubblica amministrazione)	958.371.922
Finanziamento ai partiti	196.435.645
Contributi ai gruppi parlamentari	92.293.321
TOTALE	1.851.767.958

4.5.1 Quanto costa il Quirinale

Al Quirinale c'è un uomo solo al comando ed, il suo, è un comando senza collegialità, esercitato dal singolo in solitudine. Per sottolineare l'eccezionalità, la Costituzione avverte che "l'ufficio del Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica". Ma è un ruolo di comando con poteri limitati e con nessuna responsabilità. Egli è "il capo dello Stato", "rappresenta l'unità

nazionale”, può inviare messaggi alle Camere, promulga le leggi, è al vertice delle forze armate e della magistratura, può concedere la grazia e commutare le pene, può sciogliere le Camere, nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i ministri. Attribuzioni quindi della massima importanza. Senonché gli articoli 89 e 90 della Costituzione stabiliscono che “*nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità*”; e che “*il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento e per attentato alla Costituzione*”. Nel qual caso “*è messo sotto accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri*”. La volontà del legislatore di deresponsabilizzare il capo dello Stato è stata tale che il Codice penale, nell’art. 279, prevede una condanna fino a un anno di reclusione o la multa per “chiunque, pubblicamente, fa risalire al presidente della Repubblica il biasimo o la responsabilità degli atti del governo”. L’uomo del Quirinale dispone di un potere virtuale e la sua parte d’intervento dipende dallo stato di salute del sistema politico. Quando la situazione è normale il Presidente tace o inaugura crisantemi. E quando il regime è malato, il presidente ha i poteri necessari per sostenere un ruolo importante. Ma il vero problema non è il buonsenso degli interventi presidenziali ma se è possibile avere un sistema in cui il Capo dello Stato esercita poteri imprecisati che possono, secondo le circostanze, allargarsi o restringersi. Ma è pur vero che la creatività istituzionale italiana consente questo e altro¹⁸⁰. Ed è dopo questa “piccola” premessa che si può entrare nel vivo dei “numeri”. Risulta dalla nota del Colle che il personale complessivo è di 2181 dipendenti. Di questi, gli addetti di ruolo alla Presidenza ammontano a 1095 unità. Tra loro ci sono 108 dipendenti in diretta collaborazione con i vertici della Presidenza: e poi 1086 militari - tra loro i 297 corazzieri - e addetti alla polizia e alla sicurezza. Un organico superiore di 587 unità a quello del 1998. E il Colle, quanto ci costa il Colle? Nell’anno 2006, la bellezza di 241 milioni di euro,

¹⁸⁰ M. CERVI, N. PORRO, *Specopoli. Tutto quello che non vi hanno mai detto sui nuovi sprechi della politica*, Milano, Mondatori, 2008, pp. 31-32.

che non sono certo bruscolini ma qualcosa in più dei vecchi quattrocento miliardi di lire. Nel 2007 è stato di 235 milioni di euro. L'appannaggio per il Presidente è più dell'Eliseo, più di Buckingham Palace, molto più anche della Casa Bianca e della Zarzuela. Eppure Giorgio Napolitano aveva preannunciato tagli e contenimenti. Tagli per compensare le maggiori uscite. Per il triennio 2008-2010 il Colle infatti ha inoltrato al ministero del Tesoro una richiesta di stanziamento inferiore a quella formulata per il 2007-2009 con adeguamenti più bassi del tasso programmato di incremento del Pil. E cioè 2,96%, 2,90 e 2,85. Per abbassare i costi è prevista anche un'altra serie di misure di contenimento: la fine dal primo gennaio 2008 dell'agganciamento automatico delle retribuzioni al 90 % di quelle del Senato, il blocco del turn-over, la progressiva riduzione del ricorso a personale comandato, ossia "in prestito" da altre amministrazioni, il taglio dei servizi di scorta e vigilanza, il cui contingente è stato già in parte ridimensionato e sarà nuovamente valutato entro l'anno. Il nodo del problema è proprio lì, nell'enorme numero dei dipendenti. Pesano infatti sul bilancio le tre residenze, Quirinale, Castel Porziano e Villa Rosbery, pesano parecchio pure i viaggi, le spese di rappresentanza e di ordinaria amministrazione. Ma più di tutto pesano gli stipendi. Sottolinea Marra: *“La spesa complessiva è caratterizzata da una forte rigidità, visto che per l'89 per cento è destinata al personale, il 59 a quello in servizio e il restante trenta a quello in quiescenza”*¹⁸¹.

Un esercito che Napolitano sta cercando di ridurre: al primo settembre 2007 risultano in ruolo 979 persone, “contro 1145 della pianta organica”. Settantotto sono i comandati da altre amministrazioni, undici quelli a contratto. Poi c'è il personale militare e di polizia “distaccato per esigenze di sicurezza”. Erano 1086 a dicembre 2006, oggi sono ancora 1038, di cui 272 corazzieri. Verranno tutti messi a stecchetto. La dieta di Napolitano prevede assunzioni, poche, per concorso e basta chiamate dirette. E gli stipendi, se non proprio congelati, dovrebbero essere

¹⁸¹ D. MARRA, in *I Costi del Quirinale crescono ancora. Lo stop dal 2008*, di M. SCAFI, www.ilgiornale.it, 3 ottobre 2007.

almeno raffreddati¹⁸². Ma, a dispetto del risparmio, i costi del Quirinale sono triplicati in 20 anni.

La regina Elisabetta II d'Inghilterra dispone di 300 dipendenti, il re di Spagna di 543, il presidente Usa di 466, l'imperatore del Giappone di mille all'incirca. In coda, c'è la regina d'Olanda con 20 dipendenti e il Presidente della repubblica Irlandese con 12 collaboratori. Ma proviamo a esaminare i casi di presidenze vicine all'italiana, ossia la tedesca e la francese. In Germania il presidente della Repubblica ha, come il nostro, compiti soprattutto di rappresentanza e di garanzia, ma rispetto al nostro più affievoliti. Lo si può paragonare ai sovrani scandinavi. Il potere vero spetta al cancelliere. Ecco allora le informazioni di Mazzolini: *“Nel 2006 sono stati stanziati per le spese della Presidenza diciannove milioni 354mila euro. Questa cifra è comprensiva di tutto, stipendio del presidente e del personale, spese ordinarie e straordinarie, viaggi all'estero, manutenzione delle due residenze (Bonn e Berlino). Il presidente ha uno stipendio annuo netto di 199mila euro, e dispone inoltre d'uno straordinario (78mila euro nel 2006) per spese di rappresentanza e interventi di vario tipo. Gli organici della presidenza ammontano a 160 unità tra consiglieri, funzionari, impiegati, personale addetto alla manutenzione e alla sicurezza. Il numero dei dipendenti è fissato per legge. Meno d'un decimo di quella del Quirinale la spesa tedesca, molto meno d'un decimo il personale”*¹⁸³. Il presidente francese non è una figura rappresentativa e notarile: ha un forte ruolo operativo - e in settori come quello degli esteri e della difesa prevalente - nella politica francese. L'Eliseo non è un osservatorio o un luogo di verifiche, è una plancia di comando. Ecco il ragguaglio di Toscano: *“Effettivi della Presidenza: 941 persone di cui 365 militari. Tra quei 941 gli addetti al Capo dello Stato, alla sua famiglia, alla sua abitazione e alle sue relazioni personali sono 192 di cui 29*

¹⁸² M. SCAFI, *I Costi del Quirinale crescono ancora. Lo stop dal 2008*, www.ilgiornale.it, 3 ottobre 2007.

¹⁸³ M. CERVI, *Ma quanto ci costa il Quirinale*, Il Giornale, www.raixevenete.net/documenti, 9 maggio 2009.

*militari; gli addetti ai servizi della presidenza sono 749 di cui 336 militari. La presidenza include le sedi staccate o di vacanza di palazzo Marigny (accanto all'Eliseo), castello di Rambouillet, forte di Bregancon e altri immobili*¹⁸⁴. Perché il Quirinale è così caro? Intanto perché la politica e la burocrazia italiana tendono a dimensionarsi, nei piani alti, al livello delle cinque stelle lusso. Ci comportiamo - o meglio loro si comportano - come un Paese straricco. Parlamentari ed europarlamentari sono i più pagati d'Europa, i consiglieri regionali sfiorano - e in Sicilia raggiungono o superano - la retribuzione sontuosa di deputati e senatori, il governatore della Banca d'Italia è il banchiere centrale meglio retribuito del mondo. Quattro regine al posto di un Napoletano? Su Internet, www.royal.gov.uk/output/page3954.asp, con 33 pagine ricche di dettagli sulle tabelle entrate-uscite dedicate alla prima voce, 54 alle residenze, 33 ai viaggi. Sei un cittadino? Hai diritto di sapere che i dipendenti a tempo indeterminato a carico della Civil List alla fine del 2005 erano 310, cioè 3 in più rispetto all'anno prima. Che la regina ha avuto regali ufficiali per 152.000 euro. Che nelle cantine reali sono stoccati vini e liquori “in ordine di annata”, per un valore stimato in 608.000 euro. Che le uniformi del personale sono costate 152.000 euro e “catering e ospitalità” 1.520.000 euro. Che sul volo di Stato numero tale, il giorno tale, in viaggio da qui a lì c'erano i passeggeri Tizio, Caio e Sempronio. La convinzione democratica che chi sta ai vertici del potere abbia il dovere (non la facoltà: il dovere) di rendere conto del pubblico denaro è talmente radicata che una tabellina indica, con nome e cognome, lo stipendio dei massimi dirigenti. E da noi? In realtà, non si sa. Dove i poteri sono maggiormente concentrati, minore è la trasparenza, mentre dovrebbe essere il contrario.

Tab. 7 I numeri dei capi di Stato¹⁸⁵

¹⁸⁴ Ibidem

Spese per il Quirinale in euro correnti nel 2006	217.000.000
Spese per la Corona Britannica in euro corr. nel 2006	56.800.000
Personale del Quirinale (militari esclusi)	1.072
Personale della Corona Britannica (militari esclusi)	433
Artigiani impegnati nella manutenzione del Quirinale	59
Artigiani impegnati nelle residenze reali britanniche	15
Corazzieri	297
Carabinieri impegnati a Castel Porziano	109
Addetti ai giardini della Presidenza della Repubblica	115
Autisti del Quirinale	46
Addetti al gabinetto della segreteria gen. del Quirinale	63
Addetti alla segreteria della Regina Elisabetta	43
Costo medio annuo lordo di un dipendente del Quirinale	74.500
Costo medio annuo lordo di un dipendente della Corona Britannica	38.850

¹⁸⁵ S. RIZZO, G.A. STELLA, *Il costo della politica in Italia*, in www.impresaoggi.com

4.5.2 Quanti sono e quanto guadagnano i politici italiani

Il Parlamento è la maggior fucina di sprechi del sistema politico italiano. Lo è in due modi diversi. Il primo, e il più importante, consiste nelle leggi che il Parlamento approva, che il più delle volte prevedono spese eccessive e superflue, quando non dannose. Questa connotazione negativa della produzione legislativa si manifesta sia nelle leggi importanti, che possono essere azzeccate oppure catastrofiche, sia nella vegetazione lussureggiante e inquinante delle leggi minori. La produzione di leggi e leggine rivolte ai cittadini, e non di rado, contro i cittadini, è dunque la prima tecnica di sperpero in Parlamento. La seconda lo riguarda in forma più diretta. Si tratta delle regole, delle indennità, delle regalie, dei favori spiccioli, delle prebende nascoste che il Parlamento, autonomo nell'amministrarsi, ha ritenuto opportuno concedere ai suoi membri. I Parlamentari insistono, poi, sulle spese che hanno dovuto sostenere per avere a Montecitorio o a Palazzo Madama: spese, par di capire, delle quali debbono rifarsi. Questo era un discorso sgradevole anche in passato. Il Parlamento inoltre si è trasformato in un raduno di "signorsì", obbedienti alle direttive di partito e affascinati dalle mollezze della "vip-politik". Il "buon esempio" parte già dalla Presidenza del Consiglio, che ha a sua disposizione la bellezza di 15 palazzi e 115 auto blu. A cui attingono anche i "poveri" ministri senza portafoglio, che così alla fine il loro personalissimo portafoglio riescono ad assicurarselo. I partecipanti al raduno, come emerge nelle tabelle riportate precedentemente, sono numerosi: le assemblee italiane sono le più affollate del mondo. Il che poteva essere comprensibile in una struttura centrale, dove le decisioni passano tutte attraverso le assemblee legislative. E' meno comprensibile in uno Stato che sta assumendo, in forma impropria, malcerta e dispendiosa, una struttura

regionale o federale. L'esigenza di ridurre il numero dei parlamentari è stata ed è consequenziale. Questa rimodellazione della Costituzione, è stata bocciata in un referendum. E' possibile che la riforma fosse da buttare oppure, dato che siamo in Italia, che alcune idee ispiratrici fossero sagge ed utili?

Queste osservazioni sono delle premesse per far capire come, nella Repubblica italiana, proprio il Parlamento rappresenta il cuore e il cancro del sistema. Il potere legislativo è diventato potere dei partiti: una partitocrazia travestita da Repubblica parlamentare. Al Parlamento sono state lasciate, a consolazione della scarsa incisività sui destini del paese, abbondanti gratificazioni economiche. Le ha usate: anzi ne ha abusato. Laddove la Costituzione, all'art. 69, si limitava a precisare che "i membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge", deputati e senatori si sono sbizzarriti nell'assegnarsi, sotto la guida di autentici maestri nella costruzione di sovrabbondanti architetture burocratiche, quattrini e privilegi. Così da potersi ritenere oggi i parlamentari più pagati d'Europa e, almeno in questo, siamo al primo posto nella classifica continentale. Ma non si può dimenticare quanto lavora il parlamento italiano: poco. Pochissimo nel 2007, anno di fiacca palese: tanto che si è avuto dal Presidente Napolitano un incitamento a maggiore operosità. I parlamentari europei guadagnano troppo per quello che fanno e che non fanno¹⁸⁶. Se poi si paragona il numero dei politici italiani, si vedrà che esso appare sproporzionato al confronto con altri paesi: negli Stati Uniti, con una popolazione enormemente maggiore, tra Congresso e Senato, i parlamentari in tutto sono 540 e in Russia 400, concentrati in una sola Camera. Per non parlare poi delle Regioni: nelle Regioni, i consiglieri sono di fatto equiparati ai parlamentari, con relativi *benefits*. Le spese correnti di Palazzo Madama, nel

¹⁸⁶ M. CERVI, N. PORRO, *Sprecopoli. Tutto quello che non vi hanno mai detto sui nuovi sprechi della politica*, cit., pp. 51-79.

2008, sono salite di quasi 13 milioni rispetto al 2007 per sfondare il tetto di 570 milioni e mezzo di euro. Un'enormità: un milione e 772.000 euro a senatore. Con un aumento del 2,20 per cento. Nettamente al di sopra dell'inflazione programmata dell' 1,7 per cento. E' che spreco quando si parla di un sistema previdenziale di sconvolgente generosità, di consulenze nella pubblica amministrazione, di consigli regionali, di personali delle Regioni, personale delle Province, di personale dei Comuni, stipendio mensile dei Sindaci, i finanziamenti pubblici alle comunità montane (anche quelle a "livello del mare"). Per non parlare poi dei "trombati": migliaia di cariche nelle società pubbliche per sistemare gli "ex", baby pensionati a 42 anni, i neo-pensionati che erano entrati in Parlamento prima della riforma del 1997 e che si sono tirati dietro il privilegio di versare, con modica spesa, i contributi pensionistici anche degli anni saltati per l'interruzione della legislatura. Come il verde Alfonso Pecoraro Scanio, andato a riposo a 49 anni appena compiuti con gli 8.836 euro al mese che spettano a chi ha fatto 5 legislature pur essendo stato eletto solo nel 1992: 16 anni invece di 25. Oppure il democratico Rino Piscitello: 7.958 euro per quattro legislature nonostante non sia rimasto alla Camera 20 anni ma solo 14. Esattamente come il forzista Antonio Martusciello. Che però, con i suoi 46 anni, non solo ha messo a segno il record dei baby pensionati di questa tornata ma ha trovato subito una «paghetta» supplementare come presidente del consiglio di amministrazione della Mistral Air: la compagnia aerea delle Poste italiane. Poi c'è chi ha avuto il vitalizio senza mai sedere a Palazzo Madama, seggi lasciati agli eredi come case o comò (per esempio, La Loggia e Mancini, Craxi e Di Pietro, al potere per dinastia), spese impazzite nell'infinita moltiplicazione delle sedi. Ovviamente, nelle tabelle sotto riportate, si potrà realmente avere davanti le cifre dello scandalo tutto "made in Italy", raffrontandole anche con alcuni dati del passato.

Tab. 8 L'esercito degli eletti¹⁸⁷

Deputati e senatori	952
Consiglieri regionali	1.129
Assessori regionali non consiglieri	125
Amministratori provinciali	3.933
Amministratori comunali	152.155
Sindaci e vicesindaci	14.242
Consiglieri circoscrizionali	6.949
TOTALE	179.485

¹⁸⁷ Ministero dell'Interno, Anci e Regioni, www.interno.it.

Tab. 9 Il costo degli organi costituzionali¹⁸⁸

Istituzioni	2006
Presidente della Repubblica - indennità	218.407
Presidente della Repubblica - dotazione	217.000.000
Presidente della Repubblica – Irap	18.566
Senato (spese correnti)	527.518.000
Camera (spese correnti)	940.500.000
Corte costituzionale	47.270.000

¹⁸⁸ Elaborazione su dati della Ragioneria generale dello Stato, www.rgs.mef.gov.it.

CNEL	15.000.000
CSM	26.500.000
TOTALE Euro	1.774.024.973

Tab. 10 I costi della Camera dal 1968 ¹⁸⁹

Anni	
1968	140.863.557
1973	178.336.800
1978	206.676.709
1983	295.531.512
1988	508.778.958
1993	626.303.821
1998	777.927.965

¹⁸⁹ S. RIZZO, G.A. STELLA, *Il costo della politica in Italia*, in www.impresaoggi.com

2003	837.849.876
2007	1.004.435.000*

* Previsione di competenza.

- Valori in euro 2006.

Tab. 11 Il personale della Presidenza del Consiglio dal 2001¹⁹⁰

Anno	Dirigenti	Aree funzionali	Esperti	Totale
2001	310	3.177	61	3.548
2002	316	2.672	130	3.118
2003	305	2.542	141	2.988

¹⁹⁰ Ibidem

2004	359	2.477	142	2.978
205	368	2.470	136	2.974
2006	350	2.440	95	2.885

Tab. 12 Gli stipendi (stipendio e diaria) dei parlamentari dal 1966¹⁹¹

Anno	Totale
-------------	---------------

¹⁹¹ Ibidem

1966	7.002
1973	6.190
1981	7.187
1986	7.756
1991	13.484
1996	12.755
2001	13.81
2006	15.706

Valori in euro 2006

Tab. 13 L'indennità base dei parlamentari europei¹⁹²

¹⁹² C. SALVI, M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, cit.

Stato	Retribuzione
Italia	149.215
Austria	105.527
Germania	84.108
Irlanda	83.706
Regno Unito	82.380
Grecia	73.850
Belgio	72.017
Danimarca	69.768
Olanda	66.782
Lussemburgo	63.791
Francia	63.093
Finlandia	62.640
Svezia	61.704
Slovenia	49.860
Cipro	48.960
Portogallo	48.285

Tab. 14 Valori in euro correnti. All'indennità base si sommano, per i nostri, i seguenti benefit¹⁹³

Diaria 4.003 €
Contributo per i collaboratori 4.190 €
Assegno di fine mandato 80% dell'importo mensile per anno di mandato
Assegno vitalizio, dal 25% all'80% dell'indennità
Pedaggi autostradali gratuiti
Circolazione sui treni, sui traghetti italiani e sui voli nazionali gratuita
Trasferimento della residenza tra 3.323 € a 3.995 €
Rimborso annuo viaggi all'estero 3.100 €
Assistenza sanitaria integrativa del servizio pubblico
Barberia a prezzi "ridicoli" o gratuita per i senatori
Libero ingresso a cinema e teatri
Assicurazione contro furti avvenuti nei locali della Camera di oggetti propri*

* Perdi un Rolex d'oro alla Camera? Paga lo Stato.

¹⁹³ S. RIZZO, G.A. STELLA, *Il costo della politica in Italia*, in www.impresaoggi.com

Altri dati sono:

- Costi dei consulenti della P. A. (anno 2004): 1.097.000.000
- Spese per gli stipendi dei consiglieri regionali: 131.685.906 €
- Il personale delle regioni: (dipendenti) 81.536, (dirigenti) 6.296
- Il personale delle province: 56.660, di cui, 1.712 dirigenti
- Il personale dei comuni: 428.281, di cui, 5.712 dirigenti
- I finanziamenti pubblici alle comunità montane nel 2005: 170.175.114.
- I finanziamenti ai giornali di partito: 60.000.000 €
- Qual è la prima industria della Sicilia? La sanità pubblica.

Tab. 15 Stipendi dei politici regionali¹⁹⁴

	Stipendio massimo in euro			
	Presidente Consiglio e Giunta	Presidente Commissione consiliare	Capigruppo	Consigl. regionale
Abruzzo	13.844	15.037	15.037	13.359
Basilicata	9.506	9.435	9.310	7.029
Calabria	13.353	12.538	11.316	11.316

¹⁹⁴ G. A. STELLA, *Fannulloni, sprechi e rimborsi*, Corriere della Sera, 2 agosto 2007.

Campania	12.386	11.720	0*	10.972
Emilia R.	10.006	11.908	11.906	11.053
Friuli V.G.	8.038	8.412	8.412	7.676
Lazio	12.548	10.771	10.771	9.958
Liguria	11.611	10.205	10.205	9.337
Lombardia	12.064	13.222	13.222	12.555
Marche	8.477	7.477	0*	6.810
Molise	12.038	10.922	0*	10.255
Piemonte	11.270	17.297	17.630	16.630

Puglia	18.885	14.725	14.725	13.830
Sardegna	14.644	12.958	11.417	11.417
Sicilia	14.329	12.277	0*	10.946
Toscana	7.498	8.425	8.425	7.633
Trentino A.A.	10.507	6.614	6.614	6.614
Umbria	7.102	6.597	6.597	6.597
Valle d'A.	10.228/561	7.109	0*	6.607
Veneto	12.651	11.281	11.281	9.711

0* Lo stipendio di capogruppo è quello di Consigliere

4.5.3 Il paese degli sprechi

Il paese degli sprechi, la grande “sprecopoli”, richiama alla mente altri fenomeni passati alla storia con lo stesso suffisso: tangentopoli, sanitopoli, vallettopoli, bancopoli e altre “opoli” tutte rigorosamente italiane. Anche in questo caso, lo scandalo è sotto gli occhi di tutti e, per finanziare una politica costosa e senza progetto, portata avanti da un esercito di 179 mila eletti, i cittadini italiani spendono ogni anno ben quattro miliardi. La lista degli sprechi è lunga, anzi lunghissima. E non risparmia nessuno. Comincia, come visto in precedenza, dal Colle più alto, il Quirinale, e scende giù fino al Parlamento, *"la maggior fucina di sprechi del sistema politico italiano"*¹⁹⁵. In materia di rappresentanza politica, gli italiani, non si fanno mancare proprio nulla. Ci sono ben sei livelli diversi di rappresentanza politica ed è un triste primato che vantiamo nei confronti di tutte le democrazie occidentali. Il più alto è ovviamente quello del federalismo sopranazionale, il Parlamento europeo. Poi si scende verso le due Camere nazionali, le regioni, le province, i comune, le

¹⁹⁵ M. CERVI, N. PORRO, *Sprecopoli*, cit., p. 51.

circoscrizioni. E non so sono citate comunità montane, consorzi e unioni tra comuni di vario tipo. In Italia ci sono 20 regioni, 2 province autonome, 110 province ordinarie, 8103 comuni, 362 comunità montane e 790 circoscrizioni. Tutto questo prima di addentrarsi nei meandri dei circa novemila enti locali, vero monumento del paese di “sprecopoli”, tutti dotati di politici da remunerare e burocrazie da sostenere. Per non parlare poi delle regalie che i nostri numerosi amministratori locali attribuiscono a se stessi. Stiamo parlando di un esercito di quasi 150 mila persone, che si concedono stipendi e indennità che sfiorano il miliardo di euro l’anno con situazioni locali clamorose. Ma non si può non citare le immancabili auto blu che, contando appunto quelle regionali, sarebbero ormai oltre 300 mila nel nostro Paese: record a livello mondiale. Le spese pazze per viaggi di rappresentanza: i nostri politici magari non sapranno dov’è il Darfour, ma a girare ben spesati come trottole non ci rinunciano. Dalle retribuzioni faraoniche a trattamenti pensionistici da vero e proprio Eldorado. Passando per una marea di privilegi. Tutto è gratis per gli “Unti del Signore”¹⁹⁶: aerei, treni, stadi, cinema, teatri. Persino la banca costa meno se sei un parlamentare. Fa bella mostra di sé, ed in verità non solitaria, il caso calabrese dove gli emolumenti del personale politico in comune e province è vicina ai 40 milioni l’anno. Il “caso Calabria” non può essere preso a paradigma di tutta l’Italia, ma si può certamente utilizzare come buona approssimazione. Il rapporto eletti-cittadini nella nostra regione è ridicolo: ci troviamo di fronte ad un orrore della democrazia, in cui più o meno tutti rappresentano qualcuno. Il “villaggio vip” degli amministratori pubblici calabresi è frequentato dalla bellezza di 8077 amministrazioni locali, e si tratta di un numero per difetto, poiché nessuno è in grado di stabilire precisamente il numero dei consiglieri nelle comunità montane. La “punta dello stivale” è, infatti, abitata da ben 8077 amministratori locali: *“un politico eletto ogni 230 abitanti per un conto finale di 36 milioni di euro l’anno”*¹⁹⁷. E che dire degli sprechi delle Asl? Un cuscino ortopedico acquistato a Udine, stesso codice, stesso prodotto, costa il

¹⁹⁶ Ivi, p. 58.

¹⁹⁷ Ivi, p. 102-103.

triplo che a Biella. Un materasso antidecubito acquistato dalla Asl di Milano può costare anche il 30% in più di quanto lo ha pagato la Asl di Varese che pure è capofila e mette insieme qualcosa come 4 milioni di utenti. E una carrozzina pieghevole ad autospinta stabilizzante per adulti (cod. 12.21.06.039, decreto ministeriale 322/1999) pagata cash 136 euro a Roma può essere fatturata alla Asl 473,38 euro + Iva (4%). È la spreco poli delle Asl. Problema che riguarda tutti e in particolare 3 milioni di anziani non autosufficienti, più disabili e invalidi. Tutti alle prese con il federalismo sanitario, macrocosmo dove ognuno munge la sua mucca e tutti mungono qualcosa. Che vuol dire, però, business milionario per qualcuno e chiusura “causa fallimento” per altri¹⁹⁸. Si è solo accennato ad un viaggio nella “selva selvaggia dello scialo” che non finirebbe mai.

4.6 Oltre l'emergenza educativa: capitale sociale, talento, fiducia e meritocrazia

Poiché educazione e democrazia sono concetti strettamente collegati fra loro, bisogna evidenziare che il fenomeno dei costi della politica fa emergere anche una dimensione pedagogica del problema. Dalle élite dovrebbero provenire esempi virtuosi che possano rappresentare una specie di pedagogia pubblica, capace di spingere i cittadini ad assumere essi stessi tali comportamenti nell'interesse generale, sulla scia perciò di chi deve offrire l'esempio. Ma se questo non accade, se il detentore di maggiori responsabilità dimostra imprudenza, leggerezza, superficialità, il corpo sociale non potrà che adeguarsi. Non si perciò escludere che la crisi della democrazia sia un problema non tanto di regole quanto di chi ne interpreta i contenuti. L'inadeguatezza, cioè, non deriva tanto dall'impianto del

¹⁹⁸ C. MARINCOLA, *Spreco poli delle Asl. La carrozzina ci costa il quadruplo*, www.disablog.it, 29 gennaio 2009, da Dillo al Messaggero del 25 gennaio 2009, www.ilmessaggero.it.

sistema democratico ma deriva da chi lo rappresenta, cioè un'élite politica che si rinchioda sempre di più in se stessa e sempre più autoreferenziale. Ovviamente, tutto questo determina un problema pedagogico, legato al valore dell'esempio e che mette in campo tutta una serie di questioni, tra cui la fiducia, il capitale sociale, il talento e la meritocrazia. *“Il problema pedagogico dell'esempio va depurato da pur ovvie connotazioni moralistiche e legato all'efficienza sociale. Infatti, un sistema funziona se, tra governanti e governati, c'è un grado sufficiente di fiducia, elemento immateriale che però genera comportamenti sociali adeguati e scelte pubbliche opportune”*¹⁹⁹. Il capitale umano è l'insieme di [conoscenze](#), competenze, [abilità](#), [emozioni](#), acquisite durante la vita da un individuo e finalizzate al raggiungimento di obiettivi [sociali](#) ed [economici](#), singoli o collettivi. La formazione e la crescita del capitale umano avviene tramite i processi educativi di tale individuo che interessano, tra gli altri, l'ambiente sociale e la formazione. Il capitale umano e il capitale sociale completano l'intera struttura della società in cui le persone devono agire, in un contesto di regole e relazioni condivise, al fine di promuovere lo sviluppo sociale ed economico del paese. Se il capitale umano genera più capitale sociale, è vero anche l'inverso, per cui più capitale sociale migliora la qualità della vita di ognuno in ogni suo aspetto. E' logico che questo abbia una stretta relazione con le istituzioni politiche: questo atteggiamento promuove non solo processi di sviluppo sul campo economico e sociale, ma anche su quello politico. Migliorare l'organizzazione sociale è fondamentale per consentire il perseguimento più efficace degli interessi comuni anche attraverso adeguate prestazioni delle istituzioni pubbliche. Secondo Fukuyama la *fiducia* deriva dal capitale sociale di una comunità ed infatti, alla base di ogni rapporto, deve esistere tale fiducia. E' il superamento dello stato hobbesiano dell' *homo omini lupus*, che spinge le persone a collaborare efficacemente tra loro per mutare le condizioni esistenti. La *fiducia* è un elemento fondamentale nella società che richiede anche assunzioni di responsabilità attraverso la trasmissione di conoscenze dagli adulti ai più giovani i quali dovranno assumersi i rischi del

¹⁹⁹ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 154 .

lavoro tanto più elevati in economie globali e tecnologicamente sempre più avanzate. “*Fidarsi vuol dire rischiare, ma implica anche indurre gli altri ad essere più affidabili e fidarsi significa anche ridurre il rischio del tradimento: qui sta il paradosso*”²⁰⁰. Nell’ambito della trasmissione delle conoscenze, un ruolo importante è svolto dal sistema dell’istruzione che si conferma al primo posto tra i campi dove un cambiamento forte è necessario. Per far sì che ciò funzioni, è necessario che non si salti il concetto di *meritocrazia* che deve essere applicato in modo equo e costante. Esso è particolarmente importante, perché presuppone meccanismi sociali che promuovano, nei ruoli decisionali, persone di *talento* ed élites responsabili che compiano scelte pubbliche meno dannose possibili, anche dal punto di vista dei costi della democrazia, élite nate da un processo educativo che induca a costruire nell’interesse di tutti. Questo è il presupposto essenziale per costruire società giuste ed uguali.

4.7 Un nuovo “blocco” sociale

Ci troviamo di fronte ad una realtà profondamente diversa dal passato. Nel nuovo libro, Concetto Vecchio dice sui ragazzi: “*Devono essere giovani, belli e possibilmente con il sole in tasca. Allora sì che possono aspirare ad un futuro, magari in politica, deputati o candidati oppure figuranti in prima fila al congresso del Pdl. E tutti gli altri? Se la sfanghino pure tra treni maleodoranti, stipendi da fame, concorsi mai vinti, speranze mal riposte*”²⁰¹. Dura la vita per i trentenni di adesso: il loro minimo comune denominatore è la fatica di vivere. Nel “festival del talento sprecato”, Vecchio raccoglie una quantità di storie sorprendenti. Bastano

²⁰⁰ V. PELLIGRA, *I paradossi della fiducia. Scelte razionali e dinamiche interpersonali*, Bologna , Il Mulino 2007.

meno di duecento pagine a condensare una serie di ritratti terribili: praticanti legali non pagati, ricercatori senza speranza, giornalisti da 500 euro al mese, trentacinquenni con la psicosi del social network, giovani che sperano solo nei concorsi pubblici. E dall'altra parte? I giovani della sponda vincente: le miss Montecitorio, i top manager tutti avidità e ignoranza. La condizione terribile dei giovani oggi è diventata una banalità, un fatto fondamentale accettato. E poche cose sono più amare di un problema reale percepito come banalità²⁰². Le soluzioni per il problema dei costi della politica e la conseguente inefficienza della democrazia, potrebbero essere due: una interna ed una esterna. Le condizioni interne potrebbero essere quelle costruite dalla formazione erogata dalle agenzie educative istituzionali, università e scuola. Si potrebbe allora ipotizzare, per un futuro democratico più trasparente, efficiente, meritocratico e dinamico, la nascita di un *nuovo blocco sociale* come una possibilità. Le condizioni esterne potrebbero essere rappresentate dalla crisi fiscale, effetto consequenziale di quella politica ed economica. Ovviamente, questa crisi fiscale, che potrebbe dare origine a tensioni sociali per poi produrre un cambiamento, è conseguenza delle scelte delle élite e non dei comportamenti dei cittadini, dunque c'è bisogno di élite che non governino in modo irresponsabile e superficiale. Potrebbe essere proprio questa spinta propulsiva dall'esterno a scardinare il sistema italiano. La realizzazione di questo nuovo blocco sociale va svolta dagli intellettuali, intesi come *opinion leader* cresciuti ed immersi completamente in questa società fatta dai media, soprattutto internet. Gli intellettuali sarebbero i giovani laureati, che rappresentano la forza lavoro futura, ed i piccoli e medi imprenditori, che costituiscono le basi produttive reali dell'economia nazionale. Questo nuovo *blocco sociale* potrebbe realmente ricostruire una effettiva democrazia che possa ampliare le basi reali della partecipazione e del consenso e limitare il potere occulto e quello esercitato dalle élite. Infatti, in questi anni, la crisi fiscale e l'ampliamento non controllabile del debito pubblico che ad essa è collegato, potrebbe addirittura portare il sistema

²⁰¹ C. VECCHIO, *Giovani e belli. Un anno fra i trentenni italiani all'epoca di Berlusconi*, Milano, Chiarelettere 2009, p. 193.

nazionale alla bancarotta, com'è successo in Argentina. Come ci dimostra la storia, la democrazia o si allarga con un maggiore controllo dei cittadini sulle élite, oppure si restringe con l'ulteriore prevalenza delle élite a danno dei cittadini: quindi ciclicamente le élite possono essere a volte più responsabili ed altre più irresponsabili. Comunque, alla fine, emerge sempre il concetto di *merito*, l'unico in grado di poter portare alla ribalta persone preparate e meritevoli che potranno poi soddisfare i bisogni di tutti. Necessaria è la promozione della rivoluzione per riformare l'ordine sociale che si ritiene ingiusto: una rivoluzione fatta non con le armi ma con la cultura e la preparazione, una rivoluzione che va perseguita secondo le regole della democrazia, al fine di attuare le necessarie riforme sociali. Anche stavolta i promotori potrebbero essere gli intellettuali, in una versione digitale, cioè il prodotto del sistema educativo tradizionale (scuola e università) insieme con il nuovo sistema mediatico. Attualmente i giovani laureati ed i piccoli e medi imprenditori sono le uniche due categorie costrette a cambiare perché hanno un ragionevole interesse a riformare l'ordine sociale e, oltretutto, il loro grado culturale è più elevato e consente loro di gestire le inevitabili tensioni sociali che si stanno verificando e che saranno sempre più accentuate, dovute alla mobilità sociale verso il basso. I numeri di questo ipotetico blocco sono elevati. In Italia i neo laureati e i laureandi ammontano a circa 6 milioni di persone, mentre le piccole e medie imprese in Italia ammontano a circa 4 milioni. Anche Franco Piperno pone, come presupposto per ricostruire le università, il concetto della “potenza sovversiva della condizione dello studente” poiché *“l'unico soggetto, potenzialmente in grado di dare quel colpo di maglio che polverizzi le attuali rovine e permetta di ricostruirvi sopra, è lo studente, o meglio il movimento sovversivo degli studenti”*²⁰³. Il blocco storico, però, attualmente al potere sono le élites politiche che svolgono un ruolo unificante ed omogeneo ma le élites attualmente al potere devono essere sostituite. Sono perciò le giovani generazioni a costituire una speranza, ma purtroppo queste hanno una “debole” capacità critica

²⁰² Ibidem.

²⁰³ F. PIPERNO, '68. *L'anno che ritorna*, Milano, Rizzoli 2008, p. 170.

frutto di un'educazione scadente. Quindi risulta centrale e strategico un *blocco sociale* che possa promuovere un necessario cambiamento, nell'istruzione soprattutto, ponendo in essere dei meccanismi che possano consentire alla scuola ed all'università di ripensare alla propria funzione recuperando il concetto di *merito*. Conseguenziale è un progetto politico strutturato affinché le nuove élite si formino e si rendano consapevoli grazie all'educazione. Importantissimo il rapporto tra istruzione ed élite. C'è bisogno di un'élite che determini un'egemonia democratica e, se parliamo di élite che rinnovino le democrazie, si pone il problema della sua *costruzione*. Torna perciò prepotente l'inedita alleanza di giovani laureati e piccoli e medi imprenditori che ha come fondamento teorico la condivisione di un disagio, rappresentato dalla mobilità sociale verso il basso in atto in questi anni, che rischia di accentuarsi drammaticamente. Sembra però siano assenti i "germi" del cambiamento in cui tanto si spera, mancando di progetti e persone che li producano e li mettano in pratica. *"Una reale sostituzione delle classi dirigenti non può che essere fondata sulla formazione e sulla previsione di regole e meccanismi che favoriscano – ed in alcuni casi impongano - il ricambio, per esempio i limiti dei mandati possono essere una ipotesi praticabile e feconda"*²⁰⁴. E' venuta a mancare la mobilità sociale a causa, prima di tutto, dell'assenza del merito e poi perché nei posti dove si decide ci sono le persone sbagliate in modo sistemico. Il *blocco democratico* che si è ipotizzato, guidato da intellettuali meritevoli, potrebbe essere quel "germe del cambiamento" tanto sperato ma ha bisogno degli strumenti politici ed istituzionali per potere realizzare i progetti di cambiamento sociale. La dimensione politica è dunque fondamentale ed è la politica come sempre il cuore del problema delle trasformazioni. Se si invocano gli intellettuali come agente catalizzatore del nuovo blocco sociale democratico, questi devono produrre un progetto culturale che si possa applicare politicamente attraverso scelte, risorse e strategie, ponendo come premessa il rinnovamento del sistema dell'istruzione inteso come strumento principale di educazione alla democrazia. *"Occorre, dunque, ripartire dall'istruzione, cioè dai*

²⁰⁴ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit. , p. 188.

contenuti formativi che consentono alle persone di orientarsi criticamente nella società, evitando complessivamente di mantenere le sembianze di una troppo docile massa di manovra commerciale ed elettorale”²⁰⁵.

CONCLUSIONI

Arrivati all’epilogo di questo viaggio, la tentazione di trarne qualche insegnamento è inevitabile. Lo spreco e lo “scialo” pubblico sono i frutti della progressiva espansione del ruolo e dell’intervento dello Stato. La politica, l’amministrazione, i servizi pubblici si muovono largamente su un terreno privo di

²⁰⁵ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 191.

recinzioni e lungo un tragitto senza posti di blocco. Sia ben chiaro, non si tratta di una faccenda che riguarda solo i nostri affari e i nostri tempi. Duecentocinquanta anni fa, l'economista scozzese Adam Smith scriveva: “*Non vi è arte che un governo impari più presto da un altro che quella di cavare denaro dalle tasche della gente*”²⁰⁶. L'impegno per una nuova qualità della democrazia è oggi un dovere. Per superare la crisi della politica occorre innanzi tutto avere una politica. E dunque soggetti, organizzazione, identità, cultura, personale politico motivato idealmente, e non dalla speranza di una carriera: tutti elementi indispensabili. Invece, gli amministratori della cosa pubblica, essendosi resi conto della loro immunità, che con facilità degenera nell'impunità, se ne sono lestamente approfittati. Volendo scialare, hanno fatto di tutto per rendere ancor meno trasparente il sistema del controllo del loro operato. Una volta che la cosa pubblica è riuscita a sottrarsi al rigore informatico dei prezzi, la sua necessità, con il crescere della sua dimensione, è stata quella di *occultare* il più possibile la conoscenza dei costi. Ed è un meccanismo perverso in cui il cittadino-contribuente difficilmente se ne accorge. Ma la politica, in realtà, non ha voglia di imparare: alla politica piace solo spendere. Questo non è soltanto un fenomeno italiano, è un fenomeno universale.

Per ricostruire la politica occorre favorire una *circolazione* delle élites che sostituisca, e non trasformi, quelle attualmente al potere. Occorre perciò partire dalla classe dirigente per modificare la società ma, per far questo, è indispensabile un forte processo di formazione e di educazione alla democrazia che porti ad élite *responsabili* e cittadini *consapevoli*. Il ruolo dell'educazione diviene fondamentale per promuovere quella mobilità sociale che in Italia si è arrestata. Pennac sostiene infatti che la scuola deve riconoscere e valorizzare i talenti, dando a tutti l'opportunità di scoprire il proprio progetto di vita: questo perché ognuno ha delle potenzialità che non sempre riesce a sviluppare²⁰⁷. “*Il sistema democratico è,*

²⁰⁶ M. CERVI, N. PORRO, *Specopoli. Tutto quello che non vi hanno mai detto sui nuovi sprechi della politica*, cit. , p. 226.

²⁰⁷ D. PENNAC, *Diario di scuola*, Milano, Feltrinelli, 2008.

senza dubbio, il più adatto a fare questo, nonostante l'imprevedibilità e il caos sociali rendano la nostra una democrazia dove tutto è possibile"²⁰⁸. Sartori sostiene e sottolinea che "Dobbiamo distinguere tra la macchina e i macchinisti. I macchinisti sono i cittadini, e non sono un granché. Però la macchina è buona. Anzi di per sé è la migliore macchina che sia mai stata inventata per consentire all'uomo di essere libero e di non essere sottoposto alla volontà arbitraria e tirannica di altri uomini. Per costruire questa macchina ci abbiamo messo quasi duemila anni. Cerchiamo di non perderla"²⁰⁹. Ovviamente la "macchina" di cui parla Sartori è insostituibile anche perché la democrazia è un insieme di valori oramai considerati come esplicitamente moderni del diritto naturale delle cose: non esiste una forma di governo migliore della democrazia. Occorre però migliorare i "macchinisti", cioè i cittadini. E' centrale investire su di essi e sulla loro educazione alla democrazia, ad iniziare dalle élite. Solo questo è un investimento sicuro che può portare ad élites sostituibili, efficienti, selezionate in base al *merito* e che abbiano a cuore la collettività. La politica è impegno, senso del generale e non del particolare: questo è ciò che dovrebbero fare le élite che guidano un Paese. Per cercare di cambiare la società, gli altri sistemi nazionali, pongono il tema dell'istruzione come centrale, cercando di preparare il più possibile i giovani e a farli emergere attraverso la formazione continua e una adeguata trasmissione delle conoscenze. In questa emergenza educativa, le parole chiavi sono *capitale sociale, talento, fiducia e meritocrazia*. In Italia, invece, il tema dell'istruzione, dell'università e della ricerca è ridotto a questioni minimali, dimostrando nessuna consapevolezza sull'urgenza del problema. Le condizioni a cui la democrazia deve far fronte, cioè continue trasformazioni, criticità, rischi, incertezze, vincoli ma nello stesso tempo inedite opportunità, che caratterizzano la società contemporanea, richiede nuove aperture mentali in cui c'è la necessità di sapersi orientare. La chiave è la qualità della rappresentanza politica. La nostra deve essere sempre più una democrazia delle persone e la qualità della democrazia

²⁰⁸ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 217.

²⁰⁹ C. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, cit., p. 99.

è strettamente connessa alle classi dirigenti che la guidano. Uno dei temi centrali che impediscono una corretta selezione delle élite è, senza ombra di dubbio, il *costo della politica*, la “causa delle cause” della decadenza del nostro paese. Ovunque il privilegio della politica di spendere a piacimento trova un limite nella dimensione dello sperpero. Di norma, quando lo scialo assume proporzioni tali da non essere più occultabile e da costituire un freno per l’intero sistema economico, entrano in azione meccanismi correttivi. Ma in Italia non c’è capacità e nemmeno volontà di autoregolamentazione nella politica. C’è soltanto il limite posto dall’eccesso. E questo è quanto è avvenuto nel nostro paese negli ultimi trent’anni. Ovviamente, *“non si può assolutamente ignorare che la nostra Camera dei Deputati costa circa un miliardo di euro all’anno. Chi ricopre queste funzioni sembra avere come primaria occupazione quella di mantenere la propria funzione e riduce la politica ai minimi termini: le candidature, oggi, guarda caso, blindate”*²¹⁰. Ma i costi della politica non devono essere considerati semplicemente come “sprechi”. In realtà, si tratta di una caratteristica strutturale del sistema politico italiano, che lo rende inefficiente, statico, vecchio e costoso. In Italia, la politica dovrebbe costare molto di meno, per migliorare e rendere più efficiente la politica. Robert D. Steele, alla luce della sua esperienza statunitense, sostiene infatti che *“proprio l’attuale livello di finanziamento costituisce una parte del problema: esso è un ostacolo al cambiamento”*²¹¹. *“Con la riduzione dei finanziamenti, le organizzazioni sarebbero costrette a rivedere il proprio funzionamento in modo strutturale, ottimizzando le risorse in funzione degli effettivi risultati. Ma ciò si può conseguire solo con personale politico formato e selezionato in base al merito, se non altro in misura maggiore di come attualmente sta avvenendo”*²¹².

²¹⁰ M. CALIGIURI, *Troppi professionisti, un tetto ai mandati*, in *Politica, quanto ci costi*, 29 maggio 2006, www.blogquotidiani.net/caligiuri.

²¹¹ Ivi, p. 35 e segg.

²¹² M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 152.

Basti leggere i dati, comparati col il resto delle altre democrazie, per rendersi conto che i costi sono difficilmente giustificabili: per non parlare poi della qualità dei servizi pubblici.. Incapace di autorigenerarsi, così come tutte le burocrazie nella storia, la classe politica italiana è una classe politica bloccata e dallo sguardo corto. E' una classe politica che sottovaluta l'istruzione e, per di più, il livello di istruzione presente nel Parlamento si è progressivamente ridotto dalla prima legislatura ad oggi: un'istruzione, invece, cresciuta notevolmente nella società italiana nel corso del tempo. La scadente selezione della classe dirigente è determinata dal costo della politica. La "riduzione" dei costi della politica è perciò una necessità, tanto più che è dimostrato che *"negli ultimi vent'anni i redditi dei Parlamentari sono fortemente aumentati[...] la qualità media dei deputati è diminuita"*²¹³. La riduzione delle retribuzioni dei politici è importante anche per dare il buon esempio in un momento di difficoltà per il Paese e per milioni di famiglie. Ma non basta. Occorrerebbe una radicale riforma della gestione della cosa pubblica, attesa invano dai tempi di Tangentopoli. Come potrebbe essere strategico il trasferire delle ingentissime ed ingiustificate somme dei costi della politica sull'istruzione di base e la ricerca.

E' nell'interesse nazionale far emergere i leader migliori, in un contesto in cui i sistemi politici di tutto il mondo incontrano difficoltà sempre maggiori nel selezionare classi dirigenti adeguate. Nell'ambito della crisi della democrazia rappresentativa, essa procede oramai per forza di inerzia, si assiste alla discrasia sempre più netta tra regole formali e reali, in cui la democrazia viene ridotta ai minimi termini. In tutto questo si evidenzia sempre di più una classe dirigente i cui limiti sono evidenti e notevoli. Difficile, dunque, è la scommessa della formazione delle élites ma, investire sull'educazione può servire per invertire totalmente il contesto sociale in cui viviamo. In Italia, dove i poteri sono cristallizzati, dove le corporazioni sono più forti che mai, la formazione delle élites è un passaggio cruciale. Nonostante però l'inadeguatezza delle élites, la democrazia sopravvive

²¹³ A. MERLO, V. GALASSO, M. LANDI, A. MATTOZZI, *Il Mercato del lavoro dei politici*, Ricerca della Fondazione "Rodolfo De Benedetti" in www.frdb.org.

anche in mano ai governanti più incapaci. Questo avviene per due ragioni: “*la forza delle procedure e l’omogeneità del ceto politico, che rende impossibile individuare élites di ricambio. Si parla di “inerzia della democrazia”*”²¹⁴. Per questo motivo, torna sempre centrale il problema dei luoghi dove formare queste classi dirigenti. La democrazia ha delle promesse tradite, non mantenute: si parla cioè della sua premessa, ovvero un autogoverno popolare. La nozione di democrazia è collegata nel suo etimo al pluralismo, alla collettività e non all’individuo ma, purtroppo, è stata svuotata di alcuni principi. La rappresentanza diventa una sorta di espropriazione dell’autogoverno, mentre la democrazia è nata per la comunità. Attualmente, sembra evidenziarsi un preoccupante distacco dalla realtà. Assistiamo ad un’impreparazione della classe politica di fronte la globalizzazione e troviamo un peso eccessivo dell’economia nella vita della politica. Qual’ è il paradosso della democrazia? E’ un principio a cui possono tendere tutti ma la realtà cozza con essa, cioè con gli elementi fattuali. Ci dovrebbe essere più partecipazione come dialogo con gli individui e non esserci invece chiacchiere unidirezionali che svuotano la democrazia. La nostra è una civiltà dell’immagine e della parola con una progettualità staccata dalla prassi. Non bisogna accettare il principio del potere dell’altro perché, in realtà, sono io che lo legittimo nel momento in cui lo riconosco. Siamo tutti dentro l’epica dell’individuo, ci troviamo di fronte alla scissione dell’individuo dalla comunità. La moderna politica infatti è individuale ed autoreferenziale. Bisognerebbe ritornare alla genesi della democrazia e ritornare alla centralità del rapporto con l’altro prima ancora del rapporto con la cosa pubblica. Stiamo correndo il rischio in democrazia di una psicologia dell’affidamento alla persona, alla personalizzazione (la leaderizzazione) che si contrappone all’indifferenza di massa. Siamo di fronte ad un dilagare di questa cosa rischiosa per il futuro della democrazia: indifferenza alla politica e rapporto di fidelizzazione con un individuo. Prima si crede alla persone e poi al progetto. Rimane della democrazia

²¹⁴ M. CALIGIURI, *La formazione delle élite*, cit., p. 218.

solo il fatto che è ascoltata e non partecipata. Abbiamo l'illusione della partecipazione ma è una pseudopartecipazione. Ci troviamo davanti un sistema partitico affiancato ad una omogeneità della visione del mondo in cui non vi sono perciò visioni alternative, distacchi. Il "soggetto massa" come promotore della storia non esiste più. Il "soggetto massa" c'è ma non riesce ad emergere come soggetto se non nell'omogeneità del pensiero. Un individualismo di gruppo che è un sé collettivo e non un sé particolare. Ci troviamo davanti ad un "effetto massa", un nomadismo in cui gli individui si spostano in vari gruppi in maniera del tutto flessibile: manca il collante, manca la capacità del dialogo e la centralità del soggetto. Ma la crisi è oggettiva o semantica? Sicuramente oggi vi è una crisi delle categorie che è insita nella nostra cultura storica: siamo intrisi di una cultura categoriale che va cambiata.

La politica è un sistema tra gli altri sistemi: non è più in grado di risolvere i problemi del paese che sono specifici nei vari ambiti. Nonostante questo, essa non perde la sua centralità ma paradossalmente la amplifica. La politica è autoreferenziale e trova la legittimità al suo interno e non al suo esterno, cioè dai cittadini. Il benessere collettivo non viene tutelato ed il benessere dell'individuo si scinde con il benessere della collettività. La politica oramai non provvede più a svolgere una serie di funzioni affidatogli, quindi si autoespropria o viene espropriata da certe funzioni. Quindi essa invece di aiutare, inceppa un sistema funzionale.

Bisogna cambiare le regole del gioco e porre maggiormente il cittadino al centro delle decisioni pubbliche. La realtà italiana ha bisogno di nuove regole per rompere il circuito del "potere senza consenso", valorizzando il capitale intellettuale e le risorse culturale ed economiche del paese. La democrazia ha bisogno di una nuova spinta propositiva e, questa nuova spinta propositiva, potrebbe essere un nuovo *blocco sociale democratico* composto da giovani laureati e piccoli e medi imprenditori, ai quali affidare, insieme agli intellettuali, il compito del cambiamento e dell'innovazione. José Ortega y Gasset sosteneva: "*Rivoluzione non è solo una rivolta contro un ordine preesistente, ma il costituire*

*di un nuovo ordine in contraddizione con quello tradizionale*²¹⁵. Un nuovo blocco sociale portatore di una rivoluzione culturale. Tutto coinvolge, in eguale misura, la società e, di conseguenza, ricade sugli elettori una responsabilità notevole per il deficit di moralità che si riscontra negli eletti. Scriveva Ortega y Gasset: “*La cultura non è vita nella sua interezza, ma soltanto il momento della sua sicurezza, forza, e chiarezza*”²¹⁶ ed è a questa a cui dobbiamo fare sempre riferimento.

²¹⁵ J. ORTEGA Y GASSET, www.filosofico.net.

²¹⁶ Ivi.

BIBLIOGRAFIA

ABBRUZZESE S., *La sociologia di Tocqueville*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005.

ALVI G., *L'anima e l'economia*, Milano, Mondadori, 2005.

ANGELA P., *Perché dobbiamo fare più figli*, Milano, Mondadori 2008.

BAUMAN Z., *Vita liquida*, Roma-Bari, Laterza 2006.

BECK U., *La società del rischio*, Roma, Carocci, 2000.

BERTOLINI P., *Educazione e politica*, Milano, Cortina 2003.

BOBBIO N., *Gaetano Mosca e la teoria della classe politica*, in "Moneta e credito", XV, 1962; ora in Id., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari, Laterza, 1971.

BOBBIO N., PONTARA G., VECA S., *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Roma, Editori Riuniti, 1984.

BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G., *Il dizionario di Politica*, Torino, Tea-Utet 2004.

BOVERO M., *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma-Bari, Laterza 2000.

CALIGIURI M., *La formazione delle élite. Una pedagogia per la democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2008.

ID., *Comunicazione pubblica, formazione e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

ID., *Le lobbies: queste "conosciute"*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2001.

CALIGIURI M., SAVAGLIO S., *Senza attendere. Educazione, ricerca e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2006.

CARBONI C., *La società cinica. Le classi dirigenti italiane nell'epoca dell'antipolitica*, Roma-Bari, Laterza 2008.

ID., *La nuova società. Il caso italiano*, Roma-Bari, Laterza 2002.

CERVI M., PORRO N., *Spreco poli. Tutto quello che non vi hanno mai detto sui nuovi sprechi della politica*, Milano, Mondatori, 2007.

CHOMSKY N., *La diseducazione*, Roma, Armando, 2003.

ID., *Sulla nostra pelle*, Milano, Tropea, 1999.

DAHL R. A., *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza 2006.

ID., *I dilemmi della democrazia pluralista*, Milano, Il Saggiatore, 1996.

DAHRENDORF R., *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione, sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

DE KERCKOVE D., TURSI A., *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, Apogeo, 2006.

DEWEY J., *Democrazie e educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 2000.

ID., *Comunità e potere*, Firenze, La Nuova Italia 1971.

ID., *Il conflitto sociale nella modernità*, Saggio sulla politica della libertà, Laterza, Roma-Bari 1990.

ID., *Il mio credo pedagogico*, Firenze, La Nuova Italia, 1982.

DORSO G., *Dittatura, classe politica e classe dirigente*, a cura di C. MUSCETTA, Torino, Einaudi, 1955.

EISENSTADT S.N., *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, Bologna, Il Mulino 2002.

ELIOT T. S., *The Idea of a Christian Society*, London, Faber, 1939; e New York, 1940; cit. da G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1967.

FERRARA G., *Prefazione* in BUTTAFUOCO P., *Fogli consanguinei*, AR Edizioni, Salerno 2002.

FUKUJAMA F., *Fiducia. Come le virtù sociali contribuiscono alla creazione della prosperità*, Milano, Rizzoli, 1996.

GALLI C., GREBLO E., MEZZADRA S., *Il pensiero politico del Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2005.

GALLI G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Milano, Bur Rizzoli, 2006.

ID., *La politica e i maghi*, Milano, Rizzoli, 1995.

- GIAVAZZI F., *Lobby d'Italia*, Milano, Bur Rizzoli, 2005.
- GENTILE P., *Democrazie mafiose*, Milano, Ponte alle Grazie, 2005.
- GIUSSANI L., *Il rischio educativo*, Milano, Rizzoli 2005.
- HARDT M., NEGRI A., *Moltitudine*, Milano, Rizzoli, 2004.
- HERTZ N., *La conquista silenziosa. Perché le multinazionali minacciano la democrazia*, Roma, Carocci 2001.
- HIRST P., THOMPSON G., *La globalizzazione dell'economia*, Roma, Editori Riuniti, 1997.
- HUNTINGTONS. P., *La terza ondata*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- KANT E., *Per la pace perpetua: un progetto filosofico*, Milano, Feltrinelli, 2003.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, a cura di CARRINO A., Torino, Giappichelli, 2004.
- ID., *La democrazia*, a cura di BARBERIS M., Bologna, Il Mulino, 1998.
- LASCH C., *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia*, Milano, Feltrinelli 2001.
- LUHMANN N., *La fiducia*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- MARANINI G., *Storia del potere in Italia*, Milano, Corbaccio, 1995.
- ID., *Il tiranno senza volto*, Milano, Ed. Bompiani, 1963.

MICHAELS E., HANDFIELD JONES H., AXELROD B., *La Guerra dei talenti*, Milano, Etas, 2002.

MICHELS R., *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1911), Bologna, Il Mulino, 1966.

MORIN E., *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Milano, Cortina, 2001.

ID., *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Milano, Cortina, 2000.

MOSCA G., *Elementi di scienza politica* (1896), Id., *Scritti politici*, a cura di G. SOLA, Torino, Utet, 1982.

PARETO V., *Cours d'économie politique*, Lausanne, Rouge, 1897, vol. II; Id. *I sistemi socialisti*, a cura di G. BUSINO, Torino, Utet, , 1974.

PELLIGRA V., *I paradossi della fiducia. Scelte razionali e dinamiche interpersonali*, Bologna , Il Mulino 2007.

PENELOPE N., *Vecchi e potenti. Politica, istituzioni, banche, imprese: perché l'Italia è in mano ai settantenni*, Milano, Baldini Castoldi Dalai, 2007.

PENNAC D., *Diario di scuola*, Milano, Feltrinelli, 2008.

PETER L.J., HULL R., *Il principio di Peter*, Milano, Garzanti 1972.

PIPERNO F., '68. *L'anno che ritorna*, Milano, Rizzoli 2008.

PIPES D., *Il lato oscuro della Storia. L'ossessione del grande complotto*, Torino, Lindau, 2005.

- POPPER K., *Come controllare chi comanda*, Roma, Ideazione, 1996.
ID., *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando, 1996.
- POPPER K., LORENZ K., *Il futuro è aperto*, Milano, Rusconi, 1989.
- PUTNAM R.D., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori 1993.
- RALSTON SAUL J., *La civiltà inconsapevole*, Milano, Il Saggiatore, 1999.
- RIZZO S., STELLA G.A., *La Casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007.
- ROUSSEAU J. J., *Il Contratto sociale*, a cura di GATTI R., Milano, Bur, 2007.
- SALVI C., VILLONE M., *Il costo della democrazia. Eliminare sprechi, clientele e privilegi per riformare la politica*, Milano, Mondadori 2005.
- SARTORI G., *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano 2008.
ID., *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1967.
ID., *I significati del termine élite*, In AA. VV., *Le élites politiche*, Bari, Laterza, 1961.
- SCIASCIA L., *A futura memoria*, Milano, Bompiani, 1989.
- SCOPPOLA P., *La repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- SOLA G., *La teoria delle élites*, Bologna, Il Mulino, 2000.

STEELE R.D., *Intelligence. Spie e segreti in un mondo aperto*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2002.

TIMOTEO ÁLVAREZ J., *Il potere diluito. Chi governa la società di massa*, Soveria Mannelli, Rubbettino 2007.

VECCHIO C., *Giovani e belli. Un anno fra i trentenni italiani all'epoca di Berlusconi*, Milano, Chiarelettere 2009.

WEBER M., *Il lavoro intellettuale come professione*, a cura di D. CANTIMORI, Torino, Einaudi, 1971.

ID., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Mohn, 1922, 2 voll.; trad. it. *Economia e società*, a cura di P. ROSSI, Milano, Comunità, 1961.

WEIL S., *Manifesto per la soppressione dei partiti politici*, Roma, Castelvecchi 2008.

ZAKARIA F., *Democrazia senza libertà in America e nel resto del mondo*, Milano, Rizzoli 2003.

SITOGRAFIA

<http://eprints.uniss.it>

<http://library.thinkquest.org>

www.aresricerche.it

www.ariannaeditrice.it

www.blogquotidiani.net

www.camera.it

www.censis.it

www.corriere.it
www.disablog.it
www.filosofico.net
www.frd.org
www.ilgiornale.it
www.ilmessaggero.it
www.impresaoggi.com
www.mediamente.rai.it
www.politicamentecorretto.com
www.raixevenete.net
www.rgs.mef.gov.it
www.repubblica.it
www.scriptamanent.net
www.wikipedia.it
www3.varesenews.it

ALTRE FONTI

ARES- Agenzia Ricerca Economico Sociale, *Rimborsi elettorali 2008. Tutte le cifre degli sprechi*, www.aresricerche.it, settembre 2008.

CALIGIURI M., *La democrazia dove tutto è possibile*, Dispensa didattica Università della Calabria, a.a 2005/6.

ID, *Introduzione alla democrazia occulta. Il potere visibile e quello invisibile*, prefazione G. GALLI, Dispensa didattica Università della Calabria, a.a 2007/8.

ID, *La politica occulta e i suoi alleati*, II giornata di studi, Università della Calabria, 11 giugno 2008.

CALIGIURI M., *Troppi professionisti, un tetto ai mandati*, in *Politica, quanto ci costi*, 29 maggio 2006, www.blogquotidiani.net/caligiuri.

CAREY J. M., *Terms Limits and Legislative Representation*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

CERVI M., *Ma quanto ci costa il Quirinale*, Il Giornale, www.raixevenete.net/documenti, 9 maggio 2009.

CLEMENTE N., *Il rimborso elettorale come nuove forma di finanziamento ai partiti*, 16 maggio 2008 in www.politicamentecorretto.com.

ECO U., *La bustina di Minerva: la sindrome del complotto*, L'Espresso, 6 Febbraio 2007.

FALCONE A., *I partiti politici nella Costituzione repubblicana del 1948*, dispensa II modulo - Donne, Politica e Istituzioni, Facoltà di Scienze politiche, IV edizione, a.a 2007/2008.

FROSINI T. E., COMPAGNA L. , *L'“autocrazia” di partito nel pensiero di Giacomo Perticone*, in *Nuovi Studi Politici*, n. 3-4, 1995.

FROSINI T. E., *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Diritto@Storia*, n°2 – Marzo 2003 in <http://eprints.uniss.it>.

GAMBINO S., *Del rappresentare e del governare, tra riforma elettorale (partigiane), partiti politici (sregolati) e governanti (deboli)*, dispensa di Scienze politiche, Università della Calabria, 2007/2008.

LAZZARI C., *Finanziamento ai partiti, una questione di democrazia*, www3.varesenews.it/rubriche/omm/articolo del 7 gennaio 2006.

LICANDRO G., *Democrazia occidentale: fragile e imperfetta*, www.scriptamanent.net, anno III, n. 20, aprile-maggio 2005.

LOPRIENO D., *La Repubblica democratica. Gli istituti della democrazia*, nel Corso di formazione Donne, politica e istituzioni, Facoltà di Scienze politiche, IV Edizione, a.a . 2007/2008.

C. MARINCOLA, *Spreco poli delle Asl. La carrozzina ci costa il quadruplo*, www.disablog.it, 29 gennaio 2009, da Dillo al Messaggero del 25 gennaio 2009, www.ilmessaggero.it.

MARRA D., in *I Costi del Quirinale crescono ancora. Lo stop dal 2008*, di M. SCAFI, www.ilgiornale.it, 3 ottobre 2007.

MERLO A., GALASSO V., LANDI M., MATTOZZI A., *Il Mercato del lavoro dei politici*, Ricerca della Fondazione “Rodolfo De Benedetti” in www.frdp.org, maggio 2008.

PARINI A., intervista su La Provincia di Varese, 31 dicembre 2005 in *Finanziamento ai partiti, una questione di democrazia*, di C. LAZZARI, www3.varesenews.it/rubriche/omm/articolo del 7 gennaio 2006.

PRATOLINI V., *Lo scialo*, opera del 1960, narra vicende e decadenza della piccola e media borghesia fiorentina durante il fascismo. Tratto da Eugenio Montale, *Meriggi e ombre*, in *Ossi di seppia*, lirica scritta 1925, in <http://library.thinkquest.org>.

RANIOLO F., *I partiti politici: teorie e pratiche*, nel Corso di formazione Donne, politica e istituzioni, Facoltà di Scienze politiche, IV Edizione, a.a . 2007/2008.

ID., *Democrazia e crisi della politica*, seminario interdisciplinare, Facoltà di Scienze politiche, 9 gennaio 2008.

Rapporto annuale del Censis, *Il concetto di minoranze attive*, del 2007 in www.censis.it.

RIZZO S., STELLA G. A., *Rimborsi elettorali da record*, 20 agosto 2007, [www.corriere.it/Primo Piano/Politica/2007/08 Agosto/20/rizzo-stella-rimborsi-partiti](http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2007/08_Agosto/20/rizzo-stella-rimborsi-partiti).

ID, *Il costo della politica in Italia*, in www.impresaoggi.com.

RODOTA' S., intervista sul Messaggero del gennaio 1997 in *Finanziamento ai partiti, una questione di democrazia*, di C. LAZZARI, www3.varesenews.it/rubriche/omm/articolo del 7 gennaio 2006.

SCAFI M., *I Costi del Quirinale crescono ancora. Lo stop dal 2008*, www.ilgiornale.it, 3 ottobre 2007.

STELLA G. A. , *Fannulloni, sprechi e rimborsi*, Corriere della Sera, 2 agosto 2007.

TSARION M., conferenza in www.ariannaeditrice.it/articoli .

INDICE TABELLE

IV CAPITOLO

Tabella 1 Ripartizione dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo della Camera dei deputati del 9 e 10 aprile 2006 (in euro).....	101
Tabella 2 Ripartizione dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai movimenti e partiti politici per il rinnovo del Senato della Repubblica del 9 e 10 aprile 2006 (in euro).....	102
Tabella 3 Rimborsi elettorali 2008-2013.....	105
Tabella 4 Spartizione rimborsi elettorali 2008-2013 (in milioni di euro).....	106
Tabella 5 Il personale della “Politica S.p.A”.....	114
Tabella 6 I costi della “Politica S.p.A.”.....	115
Tabella 7 I numeri dei capi di Stato.....	120
Tabella 8 L’esercito degli eletti.....	124
Tabella 9 Il costo degli organi costituzionali.....	125
Tabella 10 I costi della Camera dal 1968.....	126

Tabella 11	Il personale della Presidenza del Consiglio dal 2001.....	127
Tabella 12	Gli stipendi (stipendio e diaria) dei parlamentari dal 1966.....	128
Tabella 13	L'indennità base dei parlamentari Europei.....	129
Tabella 14	Valori in euro correnti. All'indennità base si sommano, per i nostri, i seguenti benefit.....	130
Tabella 15	Stipendi dei politici regionali.....	131