

ROBERTO BIN

## COSTITUZIONE, PARTITI E COSTI DELLA POLITICA

SOMMARIO: 1. Un vecchio problema. – 2. Il dibattito alla Costituente. – 3. Elogio del costo della politica. – 4. Costo dei politici *vs.* costo dei partiti. – 5. Il nodo delle strutture tecniche. – 6. Ripensare il finanziamento pubblico dei partiti – 7. Quanti politici possiamo permetterci? – 8. L'instabilità non è un dono, ma una ricompensa. – 9. Elogio della politica e dei partiti. – 10. Com'è andata a finire. – 11. Lente di ingrandimento.

### 1. *Un vecchio problema*

Il problema dei costi della politica è un problema vecchio quanto il mondo. Non farò la storia del problema nell'antica Grecia, dove per altro il problema era avvertito: mi limiterò a ricordare che lo Statuto Albertino vietava la retribuzione delle cariche elettive, il che aveva perfettamente senso allora, perché lo stato liberale si reggeva sul suffragio limitato. Chi votava era benestante, chi si candidava e veniva eletto era ricco, la legge elettorale lo richiedeva tassativamente. Votava una frazione minima, da poco più dell'1% sino all'8% dei cittadini maschi: poteva essere eletta una minoranza esigua di cittadini che sicuramente non facevano della politica la loro fonte di guadagno. Semmai ne facevano il presidio difensivo della loro ricchezza. Generalmente, erano persone che non avevano lavoro, erano benestanti e quindi rinunciavano a qualche galoppata cavallo, a qualche battuta di caccia o a qualche serata di bridge per scendere in Parlamento e votare leggi.

Nel mondo liberale era considerato del tutto sbagliato introdurre un compenso per il politico. Si diceva anzi che avrebbe causato la corruzione dei costumi, un incentivo per i non abbienti a diventare ricchi attraverso la politica, anziché attraverso il duro lavoro. Argomentazioni facili da ritrovare nei classici del liberalismo, di una brutalità spesso sconcertante: solo il proprietario ha un vero interesse a difendere il bene della Patria, perché sono i suoi stessi beni. Il territorio dello Stato è diviso in proprietà private, per cui – e lo dicevano pure i grandi pensatori di matrice cattolica, si badi – il proprietario sta allo Stato come l'azionista sta

alla società per azioni: è logico che sia lui a sedere nell'assemblea dei soci! Guai se qualcuno pensa di farsi un'occupazione attraverso la politica, la politica dev'essere una cosa ideale e non professionale. Perciò non deve essere retribuita.

Questo discorso entrò in crisi quando cominciarono ad aprirsi le maglie del suffragio censitario e si affacciarono in Parlamento i partiti di massa. Perché questo comportò l'arrivo alla Camera di persone che non era affatto abbiente gente che rinunciava a giornate di salario per partecipare alla vita politica. Il problema si pose con urgenza e divenne considerato quasi obbligatorio garantire quantomeno un indennizzo, un rimborso spese per chi quel giorno lo dedicava al lavoro politico, all'interesse collettivo.

## 2. *Il dibattito alla Costituente*

Poi ci fu il fascismo e poi la Costituente. L'Assemblea costituente dovette affrontare il nodo irrisolto e si trovò a discuterne in una situazione che sembra proprio quella di oggi: grande scandalo politico che coinvolgeva i parlamentari, la stampa che denunciava i politici corrotti, un'inchiesta fatta dalla stessa Assemblea costituente per scoprire se erano fondate le denunce, forte movimento antipolitico (non a caso il partito dell'Uomo qualunque nasce in quegli anni ed ebbe grande successo), grande preoccupazione dei partiti di dare l'inizio alla storia repubblicana e costituzionale in un clima di disgusto per la politica e di dilagante qualunque. Di conseguenza, quando si iniziò il dibattito sullo *status* del parlamentare, il problema della retribuzione divenne centrale. La discussione che ne seguì è molto istruttiva e divertente.

L'idea prevalente era di introdurre un'indennità per il parlamentare, però non si sapeva come parametrarla. Allora Calamandrei, che era un grande avvocato, fece un discorso molto duro nei confronti dei suoi stessi colleghi, sostenendo la tesi secondo cui era ingiusto attribuire un'indennità parlamentare a tutti i politici in Parlamento, indifferenzialmente. Perché alcuni di loro effettivamente rinunciavano al lavoro per svolgere attività parlamentare, altri invece, come gli avvocati, addirittura si avvantaggiava del ruolo di parlamentare, perché essere, oltre che avvocato, anche onorevole era un modo per mettere in evidenza il proprio studio legale. L'attività parlamentare è compatibile con la professione e, quando cessato il mandato, l'avvocato continua la sua attività senza particolari danni, forse anzi con una clientela di maggior prestigio. Calamandrei neppure immaginava che sarebbe venuto il giorno in cui il popolo italiano avrebbe pagato, con la ricca retribuzione di parlamentare, i tre

penalisti impegnati a tempo pieno in difesa del Presidente del Consiglio dei ministri. Ma il suo discorso suscitò le ire degli altri avvocati in Assemblea Costituente, come comprensibile, e comunque, essendo il clima assai poco favorevole già allora ad alti “costi della politica”, non mancavano opposizioni all’introduzione dell’indennità parlamentare.

La cosa più sorprendente è che l’intervento che risolse il problema fu fatto, non da un avvocato e nemmeno da un uomo proveniente dal mondo del lavoro, ma dall’onorevole Lucifero, che forse qualcuno meno giovane ricorderà ancora: era un vero personaggio, con la faccia da altri tempi; un vecchio senatore liberale e monarchico, nominato da Umberto II Ministro della Real Casa. Egli spiegò che non era più pensabile che un politico possa sacrificare le sue giornate in Parlamento – in un Parlamento che, come tutti i Parlamenti moderni, lavora intensamente non soltanto in aula, ma anche in commissione, nelle giunte ecc. – senza percepire alcuna retribuzione. Riportò l’aneddoto di un deputato socialista del vecchio Parlamento pre-fascista, il quale, non potendo sopportare gli alti costi della Capitale, ogni sera prendeva il treno e tornava nella pensioncina di Orte, e poi la mattina riprendeva la terza classe per ~~riprendere il suo posto~~ riprendere il suo posto in Parlamento, portando con sé un uovo sodo che mangiava negli eleganti corridoi della Camera. Insomma, fu un vecchio aristocratico a spiegare l’importanza del ruolo del parlamentare, la necessità di assicurargli una retribuzione e l’assurdità di distinguere i deputati a seconda che fossero liberi professionisti, dipendenti ~~e così via~~.

Rimaneva però il problema di come commisurare questa indennità. Terracini, che era il Presidente della Assemblea, fece una proposta che purtroppo cadde nel nulla: l’indennità parlamentare avrebbe dovuto essere agganciata allo stipendio medio degli italiani, secondo i dati dell’Istat. Una proposta davvero interessante! Ma si preferì glissare, lasciando alle leggi successive il compito di quantificare.

### 3. *Elogio del costo della politica*

Come si può vedere, il problema dei costi della politica si pose in Assemblea Costituente in termini non diversi da come si pone oggi: come costo dei politici. Anche oggi ci troviamo allo stesso punto di partenza e cioè a valutare i costi della politica in primo luogo come costi di retribuzione dei politici. Né alla Costituente, né nel dibattito odierno si pone invece l’altra parte del problema: che cosa sono i partiti politici e quanto ci devono costare.

La causa di questa ottica un po’ falsata si ritrova in quella che a mio avviso è stata una sciagura in Italia: il *referendum* che all’inizio degli anni

90 ha abrogato, con un inedito voto plebiscitario, la legge sul finanziamento pubblico dei partiti. L'antipartitismo è un animale assai facile da cavalcare: era il secondo o il terzo tentativo di abrogare per via referendaria e, sull'onda dell'antipolitica alzata dallo scandalo di mani pulite, la popolazione italiana andò in massa a votare l'abolizione del finanziamento pubblico. Comprensibile, ma ciò non di meno un errore gravissimo. Un errore perché si è dato corpo ad una idea molto sbagliata, l'idea che la politica non costi e non debba costare.

Nessuno penserebbe che dirigere un'azienda non costi e che si possa incaricare chiunque a farlo. L'idea che dirigere la politica nazionale sia invece un passatempo da affidare ad un dilettante – qualcuno “prestatato alla politica” – è stupida, semplicemente stupida. Dare in mano a delle persone non sufficientemente preparate e accuratamente selezionate la gestione del Paese è una follia: della loro preparazione e selezione dovremmo invece preoccuparci, e molto. Dovremmo investire, su questo, il necessario, non continuare a protestare che la politica non deve costare. C'è e ci deve essere un costo: così come il consiglio di amministrazione di una grande impresa o l'amministratore delegato di una società o i vertici di un'amministrazione pubblica costano, anche i vertici politici dello Stato costano e devono costare. Non è solo da affrontare il costo delle persone, che potrebbe essere anche molto relativo, perché il vero problema è il costo del decidere. Decidere significa avere basi conoscitive, elaborare idee, conoscere la realtà, confrontare soluzioni e scegliere tra esse: tutto questo non può essere fatto la domenica parlando con gli amici al bar, ma implica strutture, analisi, procedure – e quindi costi.

Bene o male, i vecchi partiti politici, quelli che sono crollati all'inizio degli anni Novanta, avevano messo in piedi macchine che servivano alla decisione. Per esempio, c'erano delle case editrici che pubblicavano riviste, studi, promuovevano incontri e ricerche. Mi ricordo l'editore Rinascita legato al PC, Cinque Lune legato alla DC, Mondo Operaio legato ai socialisti, Critica liberale legata ai liberali ... Erano tutte case editrici, periodici quindicinali o mensili, centri di ricerca che servivano ad elaborare idee. Se uno voleva sapere quale fosse l'opinione della Democrazia Cristiana o del Partito comunista o socialista su l'energia nucleare, lì andava a vedere. Si prendeva il fascicolo, che so io, di Critica marxista, di Mondo operaio e lì si trovavano i seminari, gli studi, i dibattiti, insomma la linea politica. Il che costituiva una gran bella semplificazione per l'amministratore locale, che certo non disponeva di proprie strutture di studio e di elaborazione, ma, intervistato sul problema dell'energia, poteva farsi forte di ciò che il suo partito aveva elaborato e reso disponibile. Il partito investiva nell'elaborazione delle sue linee politiche, e queste si

diffondevano in tutte le sue strutture periferiche. Oggi, il giornalista che va ad intervistare i politici sull'energia nucleare, si sente rispondere delle bestialità, una serie di considerazioni banali prive di base conoscitiva, ognuno libero di esprimere la "sua" opinione come se fosse davvero titolato ad averne una.

La fine del finanziamento pubblico dei partiti ha causato l'eliminazione di tutte le loro strutture di elaborazione. Ma tolte le strutture conoscitive dei partiti, noi abbiamo tolto alla politica, alla gestione della cosa pubblica, la provvista di idee e ci troviamo in una situazione di zero quasi totale. Oggi mancano i centri che preparano i programmi dei partiti. È facile credere che la politica debba sparire e che magari possono sparire anche i partiti, però mi pare un discorso troppo sciocco: a chi facciamo gestire la cosa pubblica se non alla politica? La cosa pubblica sono le nostre tasse, le prospettive nostre e dei nostri figli. Se oggi viviamo nella più profonda delle crisi, la responsabilità è dell'assenza di politica: l'apertura dei mercati alla globalizzazione, l'entrata nell'euro, l'esplosione della tecnologia sono fenomeni epocali che la politica – e quindi l'Italia – non ha saputo affrontare sul piano delle idee. Ne abbiamo affidata la gestione a dilettanti "prestati alla politica", che non hanno saputo guardare più in là del loro tornaconto. Colpa della politica? No, colpa nostra, di noi che abbiamo voluto togliere le risorse alla politica.

#### 4. *Costo dei politici vs. costo dei partiti*

Abolito il finanziamento pubblico dei partiti, la spesa per la politica è esplosa, ma in direzioni sbagliate. È esplosa la spesa per i parlamentari, come conseguenza dell'inaridirsi del finanziamento diretto ai partiti: il bilancio è disastroso.

È opinione largamente diffusa che il *referendum* del 1993 – quello che ha abrogato la legge sul finanziamento pubblico dei partiti – sia stato tradito, perché poi il finanziamento pubblico è stato ripristinato con il sistema dei rimborsi elettorali. Ma anche questa è un'idea fasulla.

Il *referendum* abrogativo serve ad abrogare una specifica legge, nulla più: ma non fissa un principio generale, né un'opzione per l'eternità. Certo, non sembra lecito – e soprattutto non sembra politicamente accettabile – che il legislatore ripristini subito dopo la stessa legge appena abrogata: ma in nessun modo questo vorrebbe dire che viene eretto un muro che impedirà *per sempre* di varare una *qualsiasi altra* disciplina della materia. Per cui, abolita *quella specifica forma* di finanziamento pubblico, qualche anno dopo si sono sperimentate altre soluzioni, sino ad arrivare al sistema dei rimborsi elettorali. È un sistema adottato in pressoché tutti i

paesi europei – magari assieme ad altri strumenti. Il che non significa che la nostra legge non abbia difetti paurosi e falle preoccupanti.

Ma c'è di più. L'eliminazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti ha prodotto conseguenze eclatanti, gonfiando la spesa per i gruppi parlamentari e favorendo altri provvedimenti semi-clandestini che non hanno affatto conseguito una riduzione dei costi complessivi della politica, ma uno spostamento significativo della destinazione della spesa. Se il deputato, il senatore o il consigliere regionale non ha più alle spalle il partito e le sue strutture, è giustificato che chieda all'assemblea di appartenenza di dotarlo delle risorse e degli strumenti necessari a svolgere il proprio mandato. Così non si finanziano più partiti, ma si finanziano gli eletti. Ed è anche giustificabile, perché elaborare conoscenze, opinioni e proposte sulla gestione della cosa pubblica costa: i senatori americani contano su decine di stagisti e di persone che lavorano per loro, dispongono della più grande biblioteca del mondo e di potentissimi centri di documentazione, perché fa parte del compito di un senatore conoscere i problemi dcui deve trattare, e quindi si deve munire di gente in gamba. Questa è la giustificazione di quelli che in Italia si chiamano "portaborse": gente raramente qualificata, di solito mal pagata, talvolta del tutto assente. Ricordo l'on. Carlo Taormina – che non è un poveretto, ma un ricco avvocato – che, intervistato sul punto, dichiarò "io non ho bisogno di collaboratori perché io sono il miglior collaboratore di me stesso": giustificava così il fatto di intascare i soldi che generosamente il Parlamento gli dava per pagare i collaboratori. Lui ha trasferito in maniera brutale tutto quello che lo Stato gli dava per svolgere la funzione di parlamentare nelle proprie tasche, essendo convinto di essere il miglior deputato possibile, perfettamente informato su tutte le cose che la Camera discuteva.

Ecco le degenerazioni a cui porta il disprezzo della politica e il rifiuto di finanziarla: al posto degli apparati di partito, che avevano i loro *contra* ma anche qualche *pro*, ci ritroviamo con un esercito di lanzicheneccchi. Non abbiamo più eserciti regolari con tanto di sussistenza, strategia eccetera, ma qualche migliaio di sbandati che si sono messi a fare politica senza preparazione, perché fa molto moda definirsi "preso in prestito della società civile". Ma uno preso dalla società civile, di per sé, essendo idraulico riuscirà forse a fare qualche legge sull'idraulica, ma quale titolo ha per parlare e decidere su altri temi? Non lo votiamo in quanto bravo idraulico, ma forse (e nella migliore delle ipotesi) perché sembra una brava persona, che dice cose che ci piacciono. Ma di quali conoscenze dispone per strumentare tali idee? Chiunque di voi, persona dotata di una adeguata stima di sé, indossati i panni del deputato avrebbe davvero modo di rispondere sensatamente al migliaio di pro-

blemi che gli verranno sottoposti nel corso del suo mandato? Avrebbe gli strumenti per leggere un bilancio pubblico, per capire che cos'è la politica ambientale oggi, quali sono i costi dell'edilizia, eccetera. I parlamentari si occupano di tutto e devono fare fronte a tutto. Si suddividono per commissioni, si specializzano dunque: ma se uno sta nella commissione, che so io, industria e attività produttive non può non occuparsi anche – per esempio – di ambiente o di istruzione: le connessioni tra la scuola, la formazione professionale e il lavoro è uno degli assi critici di questo paese. Faccio questo esempio perché esso – come un'infinità di altri temi – coinvolge diverse materie, implica la considerazione di molti aspetti, richiede la collaborazione di varie commissioni parlamentari. Sono questioni complicate, chi ha la competenza per comprenderle appieno?

Che il Parlamento versi dei quattrini ad un eletto significa che il suo lavoro ci costerà, ma non avremo fatto un investimento reale: pagare molto i parlamentari non corrisponde ad investire in conoscenza e in qualità della decisione, ma semmai istiga chi si candida a concepire il mandato come un modo per raccattare dei soldi. Questo forse non accadeva prima dell'abrogazione del finanziamento pubblico.

Negli anni in cui l'Italia era un po' più austera, come diceva Berlinguer, era prassi di alcuni partiti di massa – quelli che ormai non esistono più – che l'indennità parlamentare non fosse trattenuta dal parlamentare ma versata alle casse del partito, perché poi il partito ti compensava con uno stipendio, parametrato per esempio (secondo la prassi di alcuni partiti di sinistra) sul contratto dei metalmeccanici (fascia alta, d'accordo, ma era comunque uno stipendio normale); il resto però era investito e ridato in servizi, nel senso che tu avevi alle spalle una struttura su cui potevi contare, a cui potevi chiedere cosa votare (che non voleva dire “ditemi se devo votare sì o no” ma “ditemi che cosa significa il problema”). Questo mondo non c'è più e – secondo me – è una perdita netta. Spendiamo più soldi, ma non per un investimento nelle strutture, ma per la retribuzione di persone, lasciate prive dei supporti necessari (e forse – come l'avv. Taormina – neppure consapevoli di questa carenza!).

##### 5. *Il nodo delle strutture tecniche*

Si potrebbe rispondere che la Camera e il Senato di strutture né hanno molte, impiegano molti funzionari in genere molto bravi, molto ben pagati e molto attivi. Ma qualche problema c'è. Ricordo uno dei funzionari più elevati del Senato, persona autorevole e preparatissima, che, imbattendosi in un oscuro senatore di cui non ricordo il nome lungo la corsia rossa di uno dei bellissimi saloni, si fermò e si fece da parte, con

un inchino: perché comunque lui, bravissimo e coltissimo funzionario, è sottoposto al politico. Il politico è il potere e la struttura è a servizio del potere: i funzionari sono pagati e trattati come fossero delle ricchissime colf sempre a disposizione e sempre pronti a ritirarsi rispettosamente al loro posto. Devono stare sempre molto attenti nei rapporti con i politici, perché loro sono tenuti a “servire” sotto tutti i partiti e tutte le maggioranze: cosa delicatissima in Italia, dove abbiamo adottato il sistema americano dello *spoil system* in maniera così estesa e drastica che forse nemmeno gli americani accetterebbero. Cambiata la maggioranza politica, tutte le cariche rischiano di cambiare titolare: oppure i titolari cambiano le proprie idee politiche, un'altra caratteristica del sistema italiano. Lo *spoil system* all'Italia ha sempre due soluzioni: o tu resti nel tuo partito e te ne vai dal posto che occupi, oppure resti nel tuo posto e cambi partito.

Questo è un grossissimo problema in Italia, la mancanza di strutture tecniche e, in genere, strutture amministrative che abbiano un tal livello di professionalità da poter rendere servizio a un buon livello quale sia la maggioranza politica al governo. È una bella sfida, una sfida difficile, sfida che tradizionalmente è accettata e vinta in Francia, dove esiste una tradizione di scuola di amministrazione che consente di avere un'alta burocrazia assolutamente professionale, che resta al suo posto assolutamente indifferente ai cambiamenti politici perché si considera molto più su dei politici; mentre l'altro modello è quello americano, in cui l'apparato è legato al politico da un rapporto fiduciario. Le decine di collaboratori di un senatore “saltano” con lui, è ovvio. Può anche essere che qualcuno li ripeschi perché sono bravi. Ecco: perché sono bravi. Anche qui ci troviamo di fronte al problema cruciale di considerare il merito, ma per farlo bisogna avere la capacità, la cultura, l'intelligenza, la maturità di capire che se uno è bravo *e* bravo ed è meglio avere uno bravo che la pensa diversamente da te piuttosto di avere il solito portaborse che ti dice sempre di sì, ma è totalmente inefficiente.

## 6. *Ripensare il finanziamento pubblico dei partiti*

Prima o poi bisognerà rimettere mano ad una legge sul finanziamento pubblico della politica. Dirò di più, di finanziamento pubblico dei partiti.

Andrea Pugiotto leggeva poco fa la norma chiave che è stata a lungo discussa in Assemblea costituente e che suona così “tutti i cittadini – attenzione: i cittadini, non i partiti – hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. La frase è volutamente sibillina perché in Assemblea Co-

stituyente non ci si mise d'accordo su come calibrarla. È il cittadino che concorre tramite il partito a determinare la politica o è invece il cittadino che si associa ai partiti perché loro determinino la politica lottando democraticamente tra di essi? La differenza è importante per il complemento "con metodo democratico". Che cosa significa questa norma? A cosa si riferisce?

Che i partiti lottino e concorrano tra loro con metodo democratico è sicuramente il senso principale della disposizione: ma se estendiamo il suo significato ai cittadini, che hanno il diritto di concorrere *con metodo democratico* attraverso i partiti, ciò vorrebbe dire che il metodo democratico è una condizione di legittimità dei partiti. Su questo si è discusso moltissimo in Assemblea Costituente, che ha evitato di prescrivere espressamente la democraticità dell'ordinamento dei partiti per evitare che la maggioranza politica potesse eliminare gli avversari attraverso una legge che sanzionasse come "non democratici" i partiti di opposizione. La guerra fredda era alle porte.

Ma oggi la questione va ripresa. In questi mesi assistiamo ad un processo di ristrutturazione dei partiti, che porta a fondere formazioni diverse, più forze politiche, è questo lo si può fare solo attraverso la produzione di regole. La produzione di regole sulla vita interna dei partiti è sostanzialmente una novità: non perché i partiti non avessero già statuti, regolamenti, bilanci eccetera, ma perché nessuno li rispettava. Mi è capitato di fare delle ricerche su questi temi, incontrando difficoltà incredibili e ricevendo risposte agghiaccianti quando chiedevo dati su regole e bilanci – per esempio – del gruppo parlamentare di un partito. Siamo associazioni private non riconosciute, mi sono sentito rispondere: per cui il partito che governa l'Italia, il suo gruppo parlamentare hanno la stessa struttura giuridica dell'associazione amici del fungo porcino. Associazioni private non riconosciute: il che significa che noi abbiamo relegato nella cantina buia della non conoscibilità, della non trasparenza, della non legalità, della non democraticità buona parte della produzione democratica di questo paese. Sì, in ogni paese democratico si va a votare: in quel momento, da quando vengono indetti i comizi elettorali, si accendono le luci della scintillante sala da pranzo e si vedono servire le pietanze nei piatti d'argento: si vedono servitori che passano in livrea, le schede, le urne e poi i risultati. Ma tutto quello che c'è dietro (la selezione dei *leader*, dei candidati, degli eletti che ci vengono cortesemente imposti, la conduzione delle decisioni interne dei partiti, la scelta delle strategie, la gestione dei bilanci, il contributo dei finanziatori) non si sa, resta tutta in questa enorme cucina medievale sita nella cantina poco illuminata e completamente fuori dalla vista del diritto costituzionale,

della legalità, del controllo e quindi delle garanzie di democraticità. Che garanzie abbiamo noi che un partito sia democratico? Cosa ne sappiamo di come si decide in quel partito? Per questo sono interessato alla tendenza dei partiti a rifondare se stessi e a offrire l'immagine di una certa trasparenza dei modi costitutivi ed organizzativi.

Il problema è che la trasparenza deve essere imposta e controllabile: ma imporla non serve, se le imposizioni non sono efficaci e il loro rispetto non è sottoposto a vigilanza. E imporre qualcosa ai partiti, che godono necessariamente di una certa sovranità detenendo il potere politico, non è affatto facile. Imporre forse non è neppure la strada giusta.

Se visitate il sito istituzionale di qualche Stato degli Stati Uniti e cercate le leggi elettorali, resterete molto sorpresi: le leggi elettorali sono composte di pochissime norme, ma hanno invece norme molto attente sulle primarie. Ma le norme sulle primarie non valgono per tutti, si differenziano da partito e partito. In California, per esempio, c'è una disciplina delle primarie dei democratici, che è stata dettata dal partito democratico e trasfusa poi nella legge elettorale; di seguito c'è la disciplina delle primarie repubblicane, dettata dai repubblicani e introdotta anch'essa nella legge elettorale; c'è poi la disciplina di un terzo e di un quarto partito locale ed infine la regolazione residuale per eventuali altri partiti. Nel senso che la legge elettorale ha fatto propria quella che è una norma interna dei partiti. Nello Stato di New York la legge elettorale semplicemente rinvia alla regolazione interna del singolo partito, conferendole la forza di legge.

Questo è un modo per imporre l'emersione della gestione della cucina, l'accensione delle luci laddove il potere politico è abituato a lavorare nella penombra. È l'estensione della legalità, della regolarità e della controllabilità ai momenti fondamentali della vita politica, ai modi con cui si determina la politica del paese; un modo per introdurre il metodo democratico all'interno dei partiti. Ed è anche un modo per spingere i partiti a competere sul terreno delle regole, a farsi un vanto di aver adottato regole più democratiche e più controllabili. Anche su questo si può svolgere la competizione elettorale.

Mi sembra che si possa trarre uno spunto di grande interesse, si possa immaginare cioè una legge sul finanziamento dei partiti che proponga uno scambio "soldi per trasparenza", "finanziamento per legalità". Potrebbe essere un passo interessante, ~~quello~~ utile a risolvere un nodo storico che sta stritolando questo paese. Perché noi non possiamo pensare di andare avanti in questo modo, opponendoci ai "costi della politica" e esaltando di conseguenza i politici della domenica, gente che va a fare politica solamente perché è già riuscita a farsi vedere in televisione in qualche sordida trasmissione.

## 7. *Quanti politici possiamo permetterci?*

C'è una seconda parte il problema, che non riguarda quanto paghiamo un politico, ma quanti sono i politici. Quanti politici abbiamo in Italia? Ce li possiamo permettere? Non dico dal punto di vista finanziario, ma anche dal punto di vista della qualità. Perché noi abbiamo un corpo di politici estesissimo, come forse non c'è in nessun altro paese, il che è conseguenza di precise regole. Ma queste regole chi le ha volute? Chi ha pensato ai loro effetti?

È un classico caso, secondo me, di legislazione cresciuta così, senza un progetto né una riflessione sistematica. Vi sono norme che limitano il cumulo delle cariche, impedendo per esempio al sindaco o ai consiglieri comunali (con eccezione dei politici impegnati nei comuni minori) di accedere al Consiglio regionale o al Parlamento. Quindi c'è chi fa il consigliere regionale, chi il consigliere comunale, chi il consigliere provinciale, chi il parlamentare e chi va al Parlamento europeo, con poche possibilità di sovrapproduzione (e qualche trucco interpretativo che consente ai furbi di "saltare" le incompatibilità). In linea di principio i ruoli sono rigorosamente separati. 8000 e passa comuni, 110 province, 22 Regioni e Province autonome: un esercito di 200.000 consiglieri si sommano al migliaio di parlamentari e alle decine di parlamentari europei: e poi ci sono i membri degli esecutivi, sindaci, assessori, presidenti ecc.

Ma chi ha deciso questa follia? Il Parlamento francese è fatto in stragrande maggioranza di sindaci (più dell'80% dei deputati riveste un'altra carica elettiva; il 20% è sindaco di un comune con più di 30.000 abitanti o presidente di un consiglio generale o regionale). Noi invece stiamo penosamente discutendo da decenni attorno ad un Senato delle Regioni in cui siano rappresentati i territori, condizione per realizzare non il mitologico "federalismo" di cui tanto si ciancia, ma un decente sistema delle autonomie. Perché – si dirà – oggi deputati e senatori non rappresentano i territori in cui sono eletti? Il problema è come li rappresentino, come funzionino gli organi in cui essi siedono: come si organizzano i gruppi politici, come discutono le commissioni, come si formino le maggioranze. Ogni tanto qualche brillante ingegno avanza una proposta di "Senato federale" senza minimamente badare a rispondere a questi problemi, che sono cruciali. E nel frattempo la nostra legislazione elettorale taglia ogni rapporto tra assemblee parlamentari e territori.

Per esempio, c'è una regola, una piccola regola che consente ai deputati e ai senatori di non avere nessun legame col territorio che li elegge, neppure il requisito della residenza. Per forza, alle segreterie dei partiti – la zona più buia della buia cucina – fa comodo disporre di "collegi si-

curi” in cui avere la certezza di eleggere questo o quel *leader*. Il consigliere o l’amministratore locale non può sedere in Parlamento, ma in compenso in Parlamento c’è un rappresentante del suo stesso partito e del suo stesso collegio elettorale che gli fa concorrenza. A cosa serve questa norma? A nulla. Perché le norme sulle ineleggibilità e sull’incompatibilità, per massime linee, hanno due diverse funzioni: è ineleggibile colui che, se mantenesse la carica fino al giorno delle elezioni, potrebbe manipolare il corpo elettorale – per es. il sindaco di una grande città, che non si dimette prima, potrebbe sfruttare il suo ruolo per catturare voti; invece incompatibile è colui che si troverebbe in potenziale conflitto di interessi, potrebbe cioè giovare del governo della cosa pubblica per favorire le proprie attività.

Funzionano così bene queste regole che nulla ha impedito ad un noto imprenditore televisivo di disporre della televisione pubblica e dei suoi canali di finanziamento pubblicitario, né di nominare ministro dei lavori pubblici il titolare di una delle più importanti imprese di lavori pubblici e presidente dell’Associazione “Società italiana gallerie”, potente lobby dei costruttori di opere pubbliche in sotterraneo. In compenso, il parlamentare che rappresenta un territorio (ammettendo che lo rappresenti davvero, e quindi prendendo l’ipotesi migliore, non quella del politico “paracadutato” nel “collegio sicuro”), ritornato il venerdì sera nel suo collegio, passerà parte del week-end vantando le cose fatte o ottenute a Roma, i cui benefici ricadranno sul territorio: egli è in competizione oggettiva con chi governa questo territorio, al quale vuole sottrarre il merito dei benefici conquistati, del miglioramento delle condizioni di vita o delle attività economiche. Il sindaco di una città, il presidente della provincia e il deputato dello stesso partito sono in competizione tra di loro. Tanta gente ci rappresenta, ma questo non rafforza la nostra rappresentanza, rafforza piuttosto la possibilità di conflitto tra i nostri rappresentanti. L’ho visto con i miei occhi Friuli Venezia Giulia: la maggioranza ha presentato una proposta di nuovo Statuto speciale della Regione, proposta che, giunta in Parlamento, è stata impallinata da deputati della stessa Regione e dello stesso schieramento politico, i quali non volevano essere “saltati” dai politici regionali in una funzione che loro ritenevano di propria competenza.

#### 8. *L’instabilità non è un dono, ma una ricompensa*

Manteniamo un sacco di gente, gente che ricopre ruoli diversi e spesso conflittuali: più gente manteniamo, più il sistema è conflittuale, instabile e inefficiente. Così come avere molti partiti rende altamente possibile il conflitto politico per il primordiale bisogno di visibilità, an-

che avere tanti eletti in diverse sedi aumenta la possibilità di conflitto, sempre in fondo per un problema di visibilità. Uso spesso questa metafora per spiegare di cosa si tratti: dicasi visibilità quel fenomeno deterioro dell'animo umano per cui quando viene intervistato per strada il vincitore della tappa, il prescelto che ha visto compiersi un miracolo oppure chi ha vinto il festival di Castrocaro, c'è sempre uno che esce dal gruppo che fa da sfondo e fa "ciao" con la manina: lui si rende visibile. La stessa cosa succede in politica. Per esempio nei governi di coalizione: quando si apre la porta del Consiglio dei Ministri ed esce un ministro che appartiene ad un gruppo minore della coalizione, egli si sente obbligato a staccarsi dal coro perché, se non sottolineasse qualche punto di disaccordo con quello che ha appena deciso il Governo di cui fa parte, nessuno si accorgerebbe di lui e non se ne ricorderebbe al momento del voto. La sua "diversità", il suo "distinguo" è per lui ragione di vita; per la maggioranza e il governo è potenzialmente causa di morte; per il paese causa di instabilità e ritardo nelle decisioni. Ma se lui non si rende diverso, non si stacca dal resto della maggioranza, non mette il dito nel punto di dissenso, esce dai meccanismi di riproduzione biologica di questo mondo politico, perché la sopravvivenza implica diversità, anche se questa comporta conflittualità.

Così come la presenza di molti partiti rende instabile le coalizioni, la coesistenza di molti eletti rende instabile la rappresentanza politica, perché i rappresentanti invece di rappresentare si fanno concorrenza. Si potrebbe scrivere un interessante libro sulla fisica e la biologia della politica, perché ci sono cose che sono talmente logiche ed evidenti che è stupefacente che non se ne traggano le ovvie conseguenze rivedendo tutte quelle regole che producono i mostri della nostra politica. Per esempio, se avessimo un Senato della Repubblica in cui gli amministratori locali potessero farsi eleggere, otterremmo due risultati positivi: si vedrebbero un po' meno in città (scherzo, è ovvio) e avremmo un Senato che, quando vota la legge finanziaria, saprebbe cosa sta facendo. La legge finanziaria è una maledizione che ci capita puntualmente ogni anno, richiede mesi e mesi di studio per decifrarne le norme e capirne le conseguenze, necessita di circolari, decreti e altre leggi per interpretarla, precisarla, attuarla o semplicemente correggerla. Se a discuterla e approvarla fossero i sindaci o i Presidenti di Regione, ai quali toccherà poi applicarla, forse sarebbe scritta in modo assai diverso. Perché ciò non avviene? Perché c'è una regola che lo vieta. E a cosa serve questa regola?

Anche questa regola ha una spiegazione in termini di biologia, serve alla specie dei "politici" per espandersi sempre più: è un fattore di moltiplicazione dei ruoli politici che, oltre ad avere gli effetti perversi che vi

ho descritto, ne ha diversi altri. Non sono in grado di calcolare quanti siano gli eletti in questo paese, ma se i numeri che ho dato prima sono un'approssimazione credibile, ci dobbiamo porre una domanda: il popolo italiano è così fortunato e ricco di talenti da poter esprimere così tante (più o meno 200.000) teste politicamente pensanti? Non sarà che siamo costretti a eleggere soubrette e igieniste mentali, non a causa dei gusti perversi di qualche “capo”, ma perché costretti a raschiare il fondo del barile?

Eppure continuiamo a produrre leggi che moltiplicano il personale politico, rendendo sempre più probabile che una parte di questi eletti sia del tutto incapace di svolgere il ruolo a cui è chiamata. Si pensi alla questione del limite dei mandati. Pensate alla regola per cui il sindaco non può essere rieletto dopo il secondo mandato: non può essere rieletto – si dice – perché altrimenti diventa troppo potente; dopo 10 anni che fa l'amministratore chi lo smuoverebbe più? Il voto popolare, sarebbe l'ovvia risposta, ad un certo punto la gente sarà così disgustata da votare per qualcun altro: perché tanta sfiducia nel voto popolare? Il limite del secondo mandato ha però effetti negativi non affatto trascurabili.

Il primo è che nel secondo mandato il sindaco non ha più prospettive di rielezione: a chi risponde, allora? Il primo mandato lo trascorre pensando alla sua rielezione, e quindi è si si ritiene responsabile; se viene rieletto, invece, sa bene che non ha prospettive di rielezione e quindi non potrà essere premiato o sanzionato dagli elettori: o è una persona di tale valore da operare comunque per il bene della patria e della città (ma allora perché non rieleggerlo anche per un terzo mandato?), oppure rivelerà un minor livello morale e farà man bassa. Forse cercherà di prepararsi la carriera futura, lavorerà per esempio per la sua elezione in Parlamento per continuare il suo percorso politico. Cioè farà altro, non il mestiere del sindaco. E poi, tutti i politici locali che dopo due mandati non riescono ad entrare in Parlamento, dove vanno? Ritornano a fare il loro mestiere? Dipende. Dipende perché fare il sindaco è un mestiere. Se io sono un medico e per 10 anni ho fatto il sindaco dopo non torno a fare il cardiocirurgo: né il fisico, né il matematico, né il magistrato e neppure l'avvocato (sempre che io abbia fatto il sindaco e non l'avvocato nel frattempo, è ovvio).

In nome di una politica non professionale, ma fatta di persone “prestate” dalla società civile, non ci preoccupiamo degli *ex* politici, gente magari brava, piuttosto giovane, che ha dato buona prova di sé come amministratore pubblico. Di fatto però queste persone “rottamate” *ope legis* vanno ad ingrossare le fila del personale para-politico, cercano un ente, un consiglio di amministrazione, una consulenza, uno sbocco che è co-

munque alimentato dai cd. “costi della politica”. Quanti sono i consulenti fantasma che sono stati sindaci ed ora vengono parcheggiati per un periodo, foraggiati con una ricca consulenza, e magari continuano a fare il sindaco mascherato?

Si sono fatte tante regole che dovrebbero garantirci, ma che in realtà – ho l'impressione – non sono mai state esaminate nel loro concreto effetto, che spesso si rivela essere quello di far aumentare a dismisura il personale politico. Sarebbe poco il danno, non fosse che tanto personale politico apre la porta a gente sempre meno qualificata, veri dilettanti della politica, tutti messi in competizione per proseguire la carriera, tutti pronti a sgomitare per andare in televisione e rendersi “visibili” sparandola grossa: una forte competizione senza una forte organizzazione dei partiti non può che produrre conflittualità e instabilità

### 9. *Elogio della politica e dei partiti*

Vorrei concludere con un elogio della politica e dei partiti. Trovo che parlare male della politica sia come parlare male della mamma: è parlare male di qualcosa da cui noi dipendiamo anche se non lo volessimo. Non esiste nessun Paese che faccia a meno della politica. Magari ci sarà una politica che farà finta di non essere tale, la più subdola delle politiche. Ma la politica è l'arte del governo. Se uno fa l'artista, ma è un pittore o un musicista della domenica, farà solo delle brutte opere d'arte. E così è per la politica fatta dai dilettanti.

Se però siamo disposti ad elogiare la politica – la politica seria, fatta da gente preparata a governare il paese, non di dilettanti della domenica – dobbiamo anche accertare di sopportarne i costi. Questa secondo me è una questione vitale. Dobbiamo seriamente affrontare il problema dei costi della politica perché altrimenti saremo condannati ad avere la cosa pubblica gestita da dilettanti o da tecnici mascherati. Trai dilettanti e i tecnici mascherati non saprei che cosa scegliere: preferirei che il mio paese investisse una parte della sua ricchezza nel preparare dei veri politici, capaci di svolgere il mestiere assai complicato di governare.

### 10. *Com'è andata a finire*



Negli ultimi anni, scandalo dopo scandalo, la questione dei costi della politica è esplosa. Al costo dei politici, spesso scandaloso, si è aggiunta la questione del costo degli apparati politici (troppi parlamentari, troppi enti locali, troppe province, troppi enti pubblici, troppi

consiglieri di amministrazione ecc.) ed infine il bubbone del finanziamento dei partiti attraverso il sistema dei rimborsi elettorali e della gestione “allegra” di questi fondi pubblici. L’antipolitica ha fatto passi da gigante e nuovi dilettanti e saltimbanchi sono sbarcati nell’arena politica lanciando urla selvagge contro la politica e la casta.

Con un raro moto di orgoglio, la casta ha cercato di tamponare la situazione modificando la legge sul finanziamento dei partiti (legge 96/2012). Non è una legge entusiasmante, ma qualche lato positivo lo presenta. Non è il fatto di aver dimezzato l’ammontare complessivo dei finanziamenti, quello che mi sembra più apprezzabile (essendo favorevole agli investimenti “in politica”), né aver inspessito i controlli sulla gestione del finanziamento.

Gli aspetti che mi sembrano più interessanti sono due. Anzitutto aver previsto, come nelle migliori leggi degli altri paesi europei, che il finanziamento sia composto non solo da un contributo elettorale (proporzionale al numero degli eletti, e quindi al successo nelle elezioni), ma in parte anche come co-finanziamento, per cui il finanziamento pubblico premia i partiti più radicati nella società che riescono a raccogliere da essa quote associative o erogazioni.

Il secondo aspetto positivo è che finalmente si lega il contributo pubblico alle regole interne. Vi deve essere uno statuto “conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti”. Non è molto, ma è già qualcosa.

## 11. *Lente di ingrandimento*

 P. IGNAZI, *I partiti politici in Italia*, Il Mulino, Bologna 2008; E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari 2007; E. PIZZIMENTI - P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2011, 199 ss.; G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Pol. dir.*, 4/2010, 609 ss.; Dossier di Documentazione *Finanziamento dei partiti: Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (A.S. n. 3321)*” a cura del Servizio Studi del Senato: [http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2012/Dossier\\_364.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2012/Dossier_364.pdf); L. FOTI, *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, in <http://www.rivistaaic.it/articolorivista/modifiche-alla-legge-sui-rimborsi-elettorali-e-dibattito-sul-finanziamento-pubblico>.