



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex
D.M. 270/2004*)
in Economia e gestione delle aziende

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

I costi del consenso e la politica: il modello di Buchanan e Tullock con riferimento al sistema politico italiano

Relatore

Ch. Prof. Giuliano Petrovich

Correlatore

Ch. Prof. Michele Bernasconi

Laureando

Nicolò Novello

Matricola 815812

Anno Accademico

2011 / 2012

Indice

Elenco delle figure.....	5
Elenco dei grafici.....	5
Elenco delle tabelle.....	6
Elenco delle abbreviazioni.....	8
Introduzione.....	11
Capitolo 1 - Razionalità individuale, scelte collettive e democrazia.....	15
1.1 <i>Le principali teorie della Public Choice</i>	15
1.2 <i>Benessere sociale, preferenze collettive ed utilità dei singoli</i>	19
1.3 <i>Il sistema meno imperfetto</i>	22
Capitolo 2 - L'attività di Governo: organizzazioni, obiettivi e decentramento.....	27
2.1 <i>Aspetti caratteristici dell'esperienza politica</i>	27
2.2 <i>Preferenze sociali e diverse configurazioni di Stato</i>	31
2.3 <i>I fallimenti del mercato come giustificazione dell'intervento pubblico</i>	32
2.4 <i>La struttura del settore pubblico: le teorie dei governi di diverso livello</i>	38
Capitolo 3 - I costi del consenso nel modello di Buchanan e Tullock.....	47
3.1 <i>L'attività politica come dimensione umana ne "Il calcolo del consenso"</i>	47
3.2 <i>L'approccio all'azione politica basato sui costi</i>	49
3.2.1 <i>La funzione dei costi esterni</i>	51
3.2.2 <i>La funzione dei costi decisionali</i>	53
3.2.3 <i>Una teoria economica per la scelta di regole decisionali ottimali</i>	55
3.2.4 <i>L'ambito dell'organizzazione pubblica nel modello di Buchanan e Tullock</i>	56
3.3 <i>Il consenso nell'ambito della democrazia</i>	59

Capitolo 4 – Il sistema politico italiano tra consenso e governabilità.....	65
4.1 <i>Elezioni e sistema partitico</i>	65
4.2 <i>Il comportamento degli elettori</i>	68
4.3 <i>Situazione macroeconomica a confronto tra Prima e Seconda Repubblica</i>	73
4.4 <i>I costi del consenso nel sistema politico italiano</i>	79
Capitolo 5 – I costi e la qualità della democrazia in Italia.....	85
5.1 <i>L'esercito degli eletti</i>	85
5.2 <i>Il Parlamento</i>	91
5.3 <i>Efficienza dell'apparato decisionale</i>	102
Conclusioni.....	107
Appendice.....	111
Bibliografia.....	129

Elenco delle figure

Figura 1 – La funzione dei costi esterni.....	51
Figura 2 – La funzione dei costi decisionali.....	53
Figura 3 – La funzione dei costi di interdipendenza.....	55

Elenco dei grafici

Grafico 1 – Quota di votanti sul totale degli elettori per le elezioni della Camera dei Deputati.....	69
Grafico 2 – Quota di votanti sul totale degli elettori per le elezioni del Senato della Repubblica.....	69
Grafico 3 – Quota di schede bianche su votanti per l'elezione della Camera dei Deputati.....	70
Grafico 4 – Quota di schede bianche su votanti per l'elezione del Senato della Repubblica.....	70
Grafico 5 – Relazione tra quota di votanti sul numero di elettori in % e quota di schede bianche sul numero dei votanti in %.....	71
Grafico 6 – Relazione tra scandali parlamentari e consenso degli elettori per il partito Dc.....	72
Grafico 7 – Relazione tra scandali parlamentari e consenso degli elettori per il partito Pci.....	72
Grafico 8 – Andamento del Pil e del debito pubblico dal 1970 al 2010 a prezzi costanti del 2000.....	73
Grafico 9 – Entrate, uscite e saldi in milioni di euro a prezzi correnti del 2000. Dal Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.....	75
Grafico 10 – Peso degli interessi sul debito pubblico, sulla spesa pubblica, in %.....	77
Grafico 11 – Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, in % del Pil.....	77
Grafico 12 – Tasso di disoccupazione. Anni 1977 - 2010.....	78

Grafico 13 – Andamento dei costi esterni in un’applicazione del modello di Buchanan e Tullock al sistema politico italiano.....	81
Grafico 14 – Andamento dei costi decisionali in un’applicazione del modello di Buchanan e Tullock al sistema politico italiano.....	81
Grafico 15 – Andamento dei costi di interdipendenza in un’applicazione del modello di Buchanan e Tullock al sistema politico italiano.....	82
Grafico 16 – Andamento dell’indennità parlamentare e della diaria mensili per Legislatura.....	94
Grafico 17 – Età media dei parlamentari italiani per Legislatura.....	96
Grafico 18 – Quota di parlamentari donne per Legislatura.....	96
Grafico 19 – Quota di parlamentari laureati per Legislatura.....	97
Grafico 20 – Quota di parlamentari rieletti, ricandidati e nuovi entranti.....	199
Grafico 21 – Quota di Parlamentari coinvolti in scandali, per Legislature.....	100
Grafico 22 – Tasso di presenze nel Parlamento italiano per Legislatura.....	101
Grafico 23 – Assenze giustificate e non nel Parlamento italiano per Legislatura.....	101

Elenco delle tabelle

Tabella 1 – Il personale eletto della politica italiana.....	85
Tabella 2 – Bilancio dello Stato, organi costituzionali. Stanziamenti in milioni di Euro.....	87
Tabella 3 – Bilanci della Camera e del Senato. Indennità, rimborsi e vitalizi. Stanziamenti in milioni di Euro correnti.....	87
Tabella 4 – Rimborsi e elettorali per le elezioni politiche dell’aprile 2008 e spese sostenute in quella competizione.....	89
Tabella 5 – Retribuzione dei parlamentari italiani.....	92
Tabella 6 – Andamento dell’indennità parlamentare e della diaria.....	94
Tabella 7 – Carriera dei Parlamentari. Settori di provenienza.....	98
Tabella 8 – Composizione della Camera dei deputati durante la Prima Repubblica (1946-1992), % di voti attribuiti ai vari partiti.....	112

Tabella 9 – Composizione della Camera dei deputati durante la Prima Repubblica (1946-1992), seggi attribuiti ai vari partiti.....	112
Tabella 10 – Composizione del Senato della Repubblica durante la Prima Repubblica (1946-1992), % di voti attribuiti ai vari partiti.....	113
Tabella 11 – Composizione della Camera dei deputati durante la Prima Repubblica (1946-1992), seggi attribuiti ai vari partiti.....	113
Tabella 12 – Composizione della Camera dei Deputati durante la Seconda Repubblica, % di voti attribuiti ai vari partiti.....	114
Tabella 13 – Composizione della Camera dei Deputati durante la Seconda Repubblica, seggi attribuiti ai vari partiti.....	115
Tabella 14 – Composizione del Senato della Repubblica durante la Seconda Repubblica, % di voti attribuiti ai vari partiti.....	116
Tabella 15 – Composizione del Senato della Repubblica durante la Seconda Repubblica, seggi attribuiti ai vari partiti.....	116
Tabella 16 – I governi della Prima Repubblica.....	117
Tabella 17 – I governi della Seconda Repubblica.....	118
Tabella 18 – Comportamento degli elettori nelle elezioni della Camera dei Deputati.....	119
Tabella 19 – Comportamento degli elettori nelle elezioni del Senato della Repubblica.....	119
Tabella 20 – Scandali parlamentari e consenso degli elettori.....	120
Tabella 21 – Andamento del Pil e del debito pubblico, dal 1970 al 2010.....	121
Tabella 22 - Entrate, uscite e saldi dal Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.....	122
Tabella 23 - Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, in % del Pil. Nell'ultima colonna si può vedere il tasso di disoccupazione.....	123
Tabella 24 – Costi esterni e consenso.....	124
Tabella 25 – Costi decisionali e consenso.....	125
Tabella 26 – Costi di interdipendenza.....	125
Tabella 27 – Caratteristiche dei Parlamentari italiani per Legislatura.....	126
Tabella 28 - Tasso di presenze nel Parlamento italiano per Legislatura.....	126

Elenco delle abbreviazioni

AD: Alleanza Democratica
AN: Alleanza Nazionale
CCD: Centro Cristiano Democratico
DC: Democrazia Cristiana
DS: Democratici di Sinistra
FDP: Fronte Democratico Popolare
FI: Forza Italia
It. Val.: Italia dei Valori
LN: Lega Nord
Margh: La Margherita
Mon: Monarchici
MSI: Movimento Sociale Italiano
MpA: Movimento per l'Autonomia
NPSI: Nuovo Partito Socialista Italiano
PCI: Partito Comunista Italiano
PD: Partito Democratico
PDS: Partito Democratico della Sinistra
Pdl: Polo della Libertà
PbG: Polo del Buon Governo
PLI: Partito Liberale Italiano
PPI: Partito Popolare Italiano
PRI: Partito Repubblicano Italiano
PSDI: Partito Socialista Democratico Italiano
PSI: Partito Socialista Italiano
Rad: Radicali
RC: Rifondazione Comunista
Rin. It.: Partito del Nuovo Rinascimento Italiano
Rnp: Rosa nel Pugno
UDC: Unione di Centro
UDEUR: Unione Democratici per l'Europa.

Introduzione

Narra Plutarco, e la storia viene spesso citata, come una volta ad Atene, mentre si stava svolgendo una votazione per un caso di ostracismo, un contadino analfabeta si avvicinò ad un uomo e gli chiese di scrivere sul suo *ostrakon* il nome di Aristide. L'uomo gli domandò che torto gli avesse fatto Aristide, ed ebbe questa risposta: proprio nessuno, non lo conosco neppure, ma mi sono stufo di sentirlo chiamare ovunque *Il Giusto*. Al che Aristide, perchè l'uomo era lui, scrisse debitamente il proprio nome come gli era stato chiesto di fare.

Una storia edificante ma facente riferimento ad un'altra epoca, dove l'esperienza politica veniva considerata l'aspetto più elevato della natura umana, una storia che appare anacronistica se raccontata ai giorni nostri, dove il nome di Aristide sarebbe difficilmente sostituibile.

Questa ricerca, data l'impostazione generale perseguita a livello teorico, esamina un pensiero interdisciplinare, in un intreccio tra politica ed economia e, a livello più alto, tra filosofia, etica e morale.

Il punto di vista assunto rimane quello dell'economista, che muove dalla teoria delle scelte collettive, su base individuale, adottando l'approccio della *Public Choice*.

Nel Capitolo 1 verrà data una definizione dell'impostazione usata dai teorici di questa scuola che prende le distanze dalle metodologie usate nell'Economia del Benessere e che considera i governanti non come benevoli monarchi illuminati interessati precipuamente al benessere collettivo ma come attori razionali guidati anche da interessi egoistici.

Il Capitolo 2 tratta alcuni aspetti caratteristici dell'esperienza politica. Se si parte da una visione passionale della natura umana, è possibile intendere la politica come un rimedio all'insicurezza e al senso di continua precarietà insito nell'essere umano, dovuto all'innata disposizione degli individui a conseguire interessi esclusivi, anche a scapito dei propri simili. In particolare, in quanto tutti gli esseri umani sono potenzialmente sia violenti che esposti all'altrui violenza, è nel loro interesse conferire a un sovrano o a un organo espressamente costituito, ogni capacità di esercitare violenza, facendo di questa la prerogativa esclusiva e inesorabile, di quel sovrano.

Il potere politico è potere istituzionalizzato che mescola, in composizioni variabili, forza, carisma e competenza. Ma benché la risorsa forza resti spesso latente è giustappunto la coazione a qualificare il potere politico. Idealmente il potere coattivo dovrebbe rimanere di sfondo e convivere con il diritto all'autonomia degli individui, nonché essere riconosciuto da quest'ultimi, attraverso il consenso.

Ed è proprio il consenso l'argomento principale del Capitolo 3 nel quale viene presentato il modello nominato nel titolo della tesi. Il modello è ad opera di James Buchanan e Gordon Tullock e contenuto nel loro *"The Calculus of Consent"* del 1962, considerato uno dei principali contributi alle teorie della *Public Choice*. L'aspetto nodale è quello di trattare l'azione politica in una prospettiva economica estendendo la dottrina della razionalità individuale tipica del mercato, all'ambito politico. Gli individui che partecipano alle decisioni pubbliche, infatti, sono gli stessi che prendono decisioni sul mercato e il passaggio a un'attività diversa non può mutar la natura nell'uomo, che è il medesimo attore in entrambi i processi.

Nel Capitolo 4 si analizza il sistema politico italiano ripercorrendo le due Repubbliche, le sedici legislature, i cinquantotto governi, i tre sistemi elettorali. Viene proposta un'applicazione del modello di Buchanan e Tullock ad indagare il valore del consenso nella democrazia contemporanea.

Il Capitolo 5 offre una panoramica dei costi della politica in Italia e di alcune caratteristiche dei politici italiani, dal 1948 ad oggi.

Nelle conclusioni si propongono alcune riflessioni in riferimento a com'è e come dovrebbe essere la politica in una democrazia contemporanea, o che si definisce tale.

In Appendice vengono inserite le tabelle riguardanti i risultati elettorali e i dati utilizzati per la realizzazione dei grafici presenti in questo elaborato.

Tali dati provengono in gran parte dai siti internet del Ministero dell'Interno, della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica e dell'istat e da un *dataset* gentilmente fornito dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti.

Una battuta di Lewis Carroll¹ si rende necessaria: "Se si vuole ispirare fiducia, dai molti dati statistici, non importa che siano esatti, neppure che siano comprensibili. Basta che siano in quantità sufficiente".

¹ Autore celebre soprattutto per i due romanzi *"Alice nel Paese delle Meraviglie"* e *"Attraverso lo specchio e quel che Alice vi trovò"*, fornì contributi teorici nel campo della matematica, della logica e delle *Public Choice*.

L'augurio è quello che i dati raccolti nel presente lavoro raccontino, almeno in parte e nella consapevolezza di alcuni limiti, un argomento così complesso e attuale, con giustezza e con passione.

Capitolo 1

Razionalità individuale, scelte collettive e democrazia

1.1 Le principali teorie della Public Choice

Caratteristica essenziale dell'impostazione usata dai teorici della *Public Choice* è lo studio dei meccanismi decisionali pubblici o, meglio ancora, *non di mercato*, con una metodologia economica che costituisce elemento unificatore e punto di riferimento fondamentale dell'analisi².

Nato negli Stati Uniti negli anni Cinquanta, questo indirizzo trae origine dai tentativi di dare un fondamento rigoroso alle scelte economiche collettive, avviati, sul finire dell'Ottocento, da alcuni economisti europei³ di Scienza delle finanze⁴.

L'ipotesi di comportamento individualistico tradizionalmente applicata ai soggetti che operano nel mercato viene estesa all'operatore pubblico, sia esso elettore, uomo politico o burocrate. Infatti poiché l'individuo che partecipa alle decisioni pubbliche è lo stesso che prende sul mercato decisioni di carattere privato con l'obiettivo di massimizzare la sua utilità, pare realistico partire dal presupposto che le decisioni *non di mercato* siano basate su valutazioni analoghe.

La *Public Choice* non considera i politici come *benevoli monarchi illuminati* che perseguono prioritariamente il benessere collettivo. Li considera attori razionali guidati anche da interessi egoistici. In altre parole, viene esteso il postulato dell'*homo oeconomicus*, adottato nella microeconomia per spiegare le scelte private degli agenti economici operanti nel mercato, all'analisi del comportamento di quelle persone che agiscono in un ambito pubblico, come elettori, politici, burocrati o all'interno di gruppi di interesse.

² Buchanan, 1983.

³ Soprattutto italiani, svedesi e austriaci.

⁴ Su tutti: Mazzola, De Viti De Marco, Pantaleoni, Sax, Wicksell.

Quest'ipotesi richiama l'assunzione di base della Scienza delle finanze che riconosce al bisogno collettivo la natura di bisogno individuale essendo l'uomo mosso ad agire nella produzione dei beni pubblici dagli stessi motivi che lo spingono ad operare nella produzione dei beni privati.

I contributi di Duncan Black, di Kenneth Arrow, di James Buchanan e di Anthony Downs hanno carattere pionieristico e sono alla base, anche storicamente, delle metodologie della *Public Choice*.

Black, nel suo articolo pubblicato nel 1948 e poi ripubblicato nello stesso anno con interessanti estensioni, utilizza un intendimento strettamente teorico, quale la costruzione di una *scienza pura della politica* basata su strumenti analoghi a quelli della teoria economica⁵. Black, partendo dal paradosso di Condorcet⁶, arriva a formulare il *Teorema dell'elettore mediano*, fondamento analitico per gran parte del lavoro empirico nelle teorie della *Public Choice*.

Arrow riprende la tesi sviluppata da Black arrivando a definire nel noto *Teorema dell'impossibilità di Arrow*⁷ alcuni requisiti ragionevoli per un sistema di voto equo e concludendo che dati tali requisiti, non è possibile determinare un sistema di votazioni che preservi le scelte sociali⁸. Il teorema svela l'essenza di una difficoltà profonda dei sistemi democratici, rendendo manifesta l'esistenza di un conflitto tra esigenze di rappresentatività democratica delle regole di voto ed esigenze di decisione delle stesse. Il risultato dimostrato da Arrow è suscettibile di una interpretazione diversa dall'analisi dei processi decisionali che hanno luogo in una assemblea di individui. Il problema formulato da Arrow può essere interpretato nel senso di una modalità per aggregare gli interessi individuali come espressione dell'interesse collettivo. Una regola di voto sarebbe, in questa interpretazione, una funzione del benessere sociale e il teorema segnalerebbe una difficoltà nella costruzione di una nozione robusta e coerente di benessere sociale.

Downs⁹ costruisce una teoria sistematica della democrazia partendo dal fondamento, recepito da Schumpeter¹⁰, secondo il quale, in una democrazia, il meccanismo che

⁵ Black, 1948a, b.

⁶ Condorcet, 1785.

⁷ Il *Teorema dell'impossibilità* è un elemento cardine nelle teorie della *Public Choice*. Molti autori hanno prodotto risultati partendo dagli studi di Arrow. Si veda a proposito: May, 1952; Sen, 1970; Gibbard, 1973; Satterthwaite, 1975.

⁸ Arrow, 1951.

⁹ Downs, 1957.

muove politici e elettori è identico al meccanismo che muove produttori e consumatori nel mercato. Il desiderio che muove i politici a fare e poi a mantenere le loro proposte viene visto non nella tensione altruistica al bene collettivo, ma nella ricerca di un potere e dei benefici connessi, che in democrazia si raggiunge solo riscuotendo consenso¹¹. D'altra parte, il comportamento razionale degli elettori, porta ad una scelta basata non tanto su principi ideali, ma sul confronto tra promesse dei candidati e probabilità di realizzazione concreta con le complicazioni dovute all'incertezza e al costo positivo delle informazioni. Si coglie in tal senso una interpretazione economica dei comportamenti politici, basata su alcuni assunti fondamentali: soggetti razionali, attività politica come scambio tra cittadini e rappresentanti, quadro istituzionale caratterizzato da determinate regole e concorrenza tra i soggetti che rappresentano l'offerta, i partiti. Sebbene Buchanan abbia pubblicato diversi articoli importanti prima del 1962¹², è stato il libro "*The Calculus of Consent*" pubblicato in quell'anno, coautorato con Gordon Tullock, che ha stabilito i due come studiosi leader nel settore. Il libro contiene molte interessanti argomentazioni riguardanti le origini e i presupposti della materia, le regole di voto, il logrolling, l'attività lobbistica, la spesa in disavanzo, la corruzione, l'espansione dello Stato. Il contributo più solido e originale alla letteratura tuttavia va attribuito all'introduzione della distinzione tra fase costituzionale, in cui viene sancito il *contratto sociale*, e fase post-costituzionale in cui gli individui operano in base alle norme e alle procedure di voto determinate nel *contratto*. Buchanan e Tullock introducono anche due tipi di costi associati alle scelte collettive e alle regole decisionali: i costi esterni derivanti dalla decisione collettiva che ricadono sul singolo e i costi decisionali derivanti dalle scelte collettive adottate per ridurre i costi esterni. Le teorie della *Public Choice* riescono, su tali basi, a spiegare una serie di comportamenti attinenti alla sfera pubblica. Il funzionamento delle istituzioni pubbliche e le inefficienze generate dal loro operare nelle economie di mercato, poste al centro delle indagini teoriche, hanno condotto allo

¹⁰ Shumpeter, 1954.

¹¹ "*Parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies*". Downs, 1957.

¹² Buchanan, in due articoli del 1954, ha cercato di indagare le relazioni tra la scelta individuale nel mercato e la scelta di voto. In un articolo del 1955 ha sviluppato *la teoria dei club*, una delle più importanti teorie che mirano alla spiegazione delle dimensioni ottimali dei livelli di governi decentrati. Qualche anno dopo, nel 1959 ha esaminato le implicazioni della moderna economia del benessere per l'organizzazione politica della società.

sviluppo di una vastissima letteratura che comprende le analisi più svariate: da quelle relative al *rent-seeking*¹³, a quelle sulla burocrazia, dove viene posta enfasi sull'assenza di corrispondenza tra il soddisfacimento delle esigenze dei cittadini e la massimizzazione dell'utilità perseguita dai burocrati¹⁴, dall'elaborazione di differenti modelli di voto allo studio del comportamento dell'elettorato.

A differenza dei teorici dell'*Economia del benessere*, che cercano di individuare quale sia la politica migliore che dovrebbe essere realizzata da qualsiasi governo per promuovere il benessere di tutta la comunità, gli economisti della *Public Choice* sono consapevoli che tale *modus operandi* è piuttosto sterile, dal momento che i membri dell'esecutivo, nel migliore dei casi, perseguono gli interessi di quella maggioranza necessaria per permettere loro di mantenere il potere nella successiva tornata elettorale¹⁵. Il principale obiettivo di questi autori diventa quindi quello di individuare quali condizioni potrebbero meglio indirizzare i politici a ricercare l'approvazione della totalità dei cittadini¹⁶.

L'ambito di ricerca che più di ogni altro è rappresentativo di questo approccio è quello dell'*Economia politica costituzionale*. Si argomenta che, riconoscendo negli individui coinvolti nei processi decisionali pubblici tendenze a comportamenti egoistici, il potere discrezionale di cui dispongono tali soggetti deve essere fortemente ridimensionato, istituendo vincoli e modelli istituzionali che rendano coerente il perseguimento di interessi personali con la determinazione di risultati vantaggiosi per tutti, ed il luogo ideale dove tali vincoli devono essere stabiliti viene identificato nell'assemblea costituente. A livello costituzionale le regole devono necessariamente ricevere un consenso vasto e diffuso tra la popolazione per essere introdotte, in maniera tale da tutelare gli interessi di tutti i cittadini¹⁷.

¹³ Posizioni di rendita che, create da un soggetto governativo, sotto la pressione dei gruppi di interesse, come nel caso di monopoli legali o delle barriere protezionistiche, inducono gli imprenditori a sprecare risorse in attività di *lobbying* al fine di ottenere il diritto allo sfruttamento di queste posizioni. Di Majo, De Chiara, 2009.

Si veda Tullock, 1967; Kreuger, 1974.

¹⁴ Niskanen, 1971.

¹⁵ Tale insoddisfazione nei confronti dell'Economia del Benessere esplose negli anni Cinquanta, quando l'evoluzione del ruolo dello Stato e l'espansione delle risorse utilizzate dai bilanci pubblici nei Paesi industrializzati rese inaccettabile e fuorviante fare affidamento a un'interpretazione del processo politico ritenuta superficiale ed irrealistica. All'indomani della Seconda Guerra Mondiale, infatti, i bilanci pubblici degli Stati più sviluppati avevano raggiunto livelli rilevanti e la tendenza verso un incremento del peso della spesa pubblica sul Pil sarebbe continuata.

¹⁶ Di Majo, De Chiara, 2009.

¹⁷ Di Majo, De Chiara, 2009; Buchanan, Tullock, 1962; Brennan, Buchanan, 1986.

1.2 Benessere sociale, preferenze collettive ed utilità dei singoli

Per le teorie razionali, protagonisti delle scelte, private o pubbliche, sono sempre e soltanto gli individui. L'attribuzione della facoltà di scelta a organismi collettivi, come il Parlamento, o il governo, o l'elettorato, è solo una metafora approssimativa e spesso fuorviante, perché capace di occultare la radicale differenza che esiste tra il decidere da soli e il decidere in tanti¹⁸.

Occorre qui sottolineare che questa impostazione, definita *individualismo metodologico*, non comporta l'idea che le persone agiscano ignorando l'esistenza degli altri. Come sottolinea Ostrom, l'individualismo metodologico è ben diverso da una scelta individualistica, ammettendo quest'ultima che la singola persona possa prescindere dagli altri e dalle loro preferenze¹⁹.

L'individualismo metodologico identifica gli attori in base alle preferenze che manifestano. Affinchè un attore sia considerato razionale, occorre che le sue preferenze esistano e che esso sia in grado di dare un ordine a queste, circa tutte le situazioni che gli si possono presentare davanti. Inoltre l'ordine delle preferenze deve rispettare la proprietà transitiva²⁰.

Una funzione di utilità non è altro che una rappresentazione formale delle preferenze di un individuo circa le diverse combinazioni di beni legate alle varie alternative possibili. Dire che una persona sta massimizzando la sua funzione di utilità equivale a dire che sta cercando di ottenere quel che più le sta a cuore. Parlare di utilità non richiede alcuna adesione a una visione edonistica o materialistica. L'economista non considera in modo restrittivo il concetto di autointeresse. Autointeresse non significa egoismo, la scelta individuale è semplicemente caratterizzata da comportamenti che mirano alla massimizzazione dell'utilità. Molte motivazioni umane, compresi l'amore e l'altruismo, generano comportamenti atti alla massimizzazione dell'utilità. Nemmeno il comandamento "*ama il prossimo tuo come te stesso*" di per sé va contro con il postulato dell'autointeresse.

¹⁸ Buchanan, 1960.

¹⁹ A riguardo Ostrom ha scritto: "*Quando si adotta l'individualismo metodologico, si presuppone che gli individui siano le unità analitiche di base per fare teoria politica. Sono gli individui che percepiscono, pensano, valutano, scelgono e agiscono. Le organizzazioni non sono altro che aggregazioni di individui per realizzare qualche vantaggio congiunto o qualche bene pubblico*". Ostrom, 1986.

²⁰ Howlett, Ramesh, 2003.

Una coerente teoria economica della *Public Choice* deve basarsi su un modello di attore razionale, ma nel contempo deve saper cogliere la distanza analitica che separa il decidere ciascuno per sé dal decidere tutti insieme. In quest'ultimo caso, infatti, possono venir meno quei criteri che danno coerenze e motivazione alle scelte individuali. Le procedure per approdare a scelte collettive possono generare paradossi che complicano l'interpretazione di quello che un gruppo vuole davvero.

La questione delle scelte sociali è da sempre al centro del dibattito della filosofia e della scienza politica ed economica. L'aggregazione delle preferenze individuali con lo scopo di ottenere quelle sociali porta ad un risultato univoco solo se tutti gli individui hanno esattamente le stesse preferenze. Solo in questo caso, infatti, le preferenze della società sono in grado di riflettere quelle di ciascun individuo.

Se si ammette invece, in maniera forse più realistica, che le preferenze individuali possono essere eterogenee, non si avrà difficoltà a convenire che non può esistere una modalità di aggregazione universalmente riconosciuta come quella corretta.

Secondo Buchanan, non può esistere una *funzione del benessere sociale*, né un *interesse pubblico* in una società di individui liberi di scegliere, e non si vede la ragione di inventare tali concetti per convenienza analitica.²¹

È usanza comune pensare che votare riveli la *preferenza del gruppo*. Ma i gruppi non preferiscono nulla. Non sono esseri umani. Il fatto che si parli di *volontà popolare* non vuol dire che la *volontà popolare* esista e la scelta di un gruppo sicuramente non è indipendente dal processo con il quale è stata compiuta. Dunque, non sussiste alcuna vera preferenza di gruppo. Gli esiti che le diverse procedure possono consentire a un gruppo di raggiungere sono i più vari. Tutti questi esiti sono in un certo senso accettabili e corretti. Ma alcuni sono più accettabili per una persona, altri lo sono per altre persone²².

Il passaggio dalle scelte individuali a quelle sociali non è ovvio né scontato. Il fatto di poter vedere solo il risultato dell'aggregazione, sulla base della regola in vigore per quella data decisione, rappresenta il problema fondamentale delle scelte sociali.

Le scelte sociali si manifestano solo attraverso le regole decisionali; queste sono lo strumento indispensabile per la loro rivelazione e al contempo la barriera che si interpone tra l'esito finale e le preferenze dei singoli. Dunque, gli elementi della scelta

²¹ Buchanan, 1966.

²² Riker, 1986.

sociale non sono due, le alternative in gioco e le preferenze dei singoli, com'è per le scelte individuali, ma sono tre, dovendo tener conto anche e soprattutto delle regole di aggregazione. Le regole non sempre riescono a garantire il realizzarsi di scelte sociali coerenti, rispettose cioè della proprietà transitiva, funzione che invece è di norma assicurata, secondo l'individualismo metodologico, dalla testa delle persone, capaci di dare un ordine univoco alle loro preferenze. Individui razionali possono dare origine a società irrazionali, perché incapaci di approdare a scelte pubbliche coerenti. Non c'è modo di garantire stabilità e coerenza agli esiti delle scelte collettive, se non accettando qualche compromesso circa l'uguaglianza dei cittadini e l'ugual valore delle loro preferenze. È rivelata quindi l'esistenza di un costante e fragile compromesso tra sensatezza delle decisioni e democraticità delle procedure decisionali.²³

Affinchè si possa parlare di comportamento razionale, l'individuo deve agire in condizioni di certezza, ovvero le conseguenze delle proprie scelte devono essergli pienamente note. Nell'analizzare il comportamento dell'individuo nel processo politico, un importante elemento di incertezza è costituito dalla mancata corrispondenza biunivoca tra scelta individuale e risultato finale dell'azione. Data una qualunque regola decisionale infatti, l'attore individuale non ha modo di conoscere l'esito finale, cioè la scelta sociale, nel momento in cui apporta il proprio contributo. Inoltre, una seconda ragione per la quale ci si potrebbe aspettare un comportamento meno razionale degli individui nella sfera delle scelte pubbliche rispetto a quella delle scelte private, risiede nel diverso grado di responsabilità sulle decisioni finali. La responsabilità di una determinata scelta privata ricade esclusivamente su colui che prende la decisione. Al contrario, nell'ambito delle decisioni collettive, non può mai esserci una corrispondenza così precisa tra l'azione individuale e il risultato. Il votante riconoscerà l'esistenza di costi e benefici associati all'intervento pubblico, ma né la sua parte di benefici, né la sua parte di costi possono essere da lui stimati con una facilità paragonabile a quella delle scelte di mercato²⁴.

²³ Come ha commentato Samuelson in occasione del conferimento del premio Nobel per l'economica ad Arrow: *"Aristotele deve essersi rivoltato nella tomba: la teoria della democrazia non può essere più la stessa, e in effetti non lo è più stata, dopo Arrow"*. Samuelson, 1972.

²⁴ Buchanan, Tullock, 1962.

1.3 Il sistema meno imperfetto

La democrazia, come ogni altra istituzione umana, non è perfetta²⁵.

Winston Churchill disse che *“la democrazia è la peggior forma di governo, eccezion fatta per tutte quelle forme che si sono sperimentate fino ad ora”*²⁶. Un punto da tenere in mente è che la democrazia nel suo miglior modo di essere esprime la volontà di una parte della popolazione. In democrazia è attendibile che siano le preferenze dell'uomo comune a determinare le scelte, piuttosto che quelle di un dittatore o di qualche gruppo di élite.

Governare in conformità alle preferenze della gente ha più possibili significati. Esiste una filosofia politica che assume l'idea che ciò significa semplicemente fare ciò che la maggioranza della popolazione vuole e questo è un po' diverso dal soddisfare le preferenze del singolo.

La volontà della maggioranza è la volontà della maggioranza, non la volontà del popolo. Quest'ultima è un mosaico che la prima non può assolutamente rappresentare²⁷.

Ritorna in queste parole lo spettro che tanto preoccupava i padri fondatori degli Stati Uniti d'America: il rischio che la democrazia si tramuti in una tirannia della maggioranza, permettendo a una coalizione vincente di attuare legalmente la sistematica esclusione di alcuni gruppi di cittadini²⁸. Se si aggiunge l'instirpabile potenziale di disequilibrio insito nel rischio di maggioranze cicliche e di votazioni dall'esito contraddittorio, ne emerge un ordinamento tutt'altro che perfetto. Ma tali imperfezioni potrebbero addirittura legittimare le regole della democrazia²⁹.

Il carattere temporaneo, fugace, delle maggioranze, infatti, rende possibile la sperimentazione di alternative concorrenti promosse da gruppi di composizione sempre mutevole³⁰.

L'imperfezione delle regole e l'instabilità delle decisioni rendono precario e provvisorio il confine tra chi vince e chi perde. Gli attuali perdenti su una particolare questione possono diventare vincitori su tale questione, entrando in nuove alleanze o scambiando

²⁵ Tullock, 1996.

²⁶ Dal *discorso alla Camera dei Comuni* del novembre 1947.

²⁷ Shumpeter, 1954.

²⁸ Howlett, Ramesh, 2003.

²⁹ Riker, 1982.

³⁰ Buchanan, 1960.

il proprio consenso. Le scelte pubbliche sono delegate per periodi di tempo fissati a priori a rappresentanti eletti mediante votazioni appositamente regolamentate. Allo scadere del mandato si presuppone che se gli elettori approvano le scelte effettuate dai loro delegati, a questi ultimi il mandato sarà rinnovato. In caso contrario, saranno eletti altri rappresentanti. In tal modo dovrebbe sussistere un incentivo, da parte degli eletti, ad effettuare scelte che accontentino i propri elettori.

Il fatto che gli amministratori a basso o alto livello debbano essere eletti ha precisi effetti sul loro comportamento. Per sopravvivere nel loro ruolo, essi dovranno cercare di massimizzare i voti a favore e questo potrebbe portare a dover comprendere nella loro funzione obiettivo la popolarità presso i cittadini, da cui dipende la probabilità di essere rieletti nella tornata elettorale successiva.

La durata medio-breve dei mandati e il carattere circoscrizionale della maggior parte delle elezioni potrebbero però portare a scelte miopi volte esclusivamente alla massimizzazione dei voti. L'elezione o la rielezione, quindi, perde il carattere meritocratico e penalizza i candidati dotati di proposte volte alla realizzazione di benefici di lungo periodo e di più ampio respiro ma di difficile comprensione da parte dell'elettorato medio.

La democrazia prevede che tutti siano messi sullo stesso piano per quanto concerne le procedure con cui si arriva alle scelte collettive: ogni testa un voto. Tuttavia le modalità con cui il singolo può influire sulla scelta finale della collettività non sono univoche. Se si considerano ad esempio le due forme più comuni di democrazia, là dove la democrazia è di tipo diretto le decisioni da prendere vengono poste direttamente a votazione e la scelta viene effettuata in base alle preferenze della maggioranza, là dove invece la democrazia è di tipo rappresentativo le votazioni servono ad individuare dei rappresentanti cui sono delegate le scelte. Esistono paesi, come la Svizzera, in cui gli istituti della democrazia diretta sono molto sviluppati, ma normalmente la democrazia è di tipo rappresentativo.

La democrazia rappresentativa è una naturale estensione della democrazia diretta quando il numero degli individui è troppo grande per poterla rendere operativa. La necessità di avere dei rappresentanti nasce dalla volontà di risparmiare risorse nel processo decisionale.

Se i cittadini sono divisi in gruppi e le preferenze dei cittadini all'interno dei gruppi sono molto simili, allora la democrazia rappresentativa semplifica il problema delle decisioni collettive in quanto l'assemblea dei rappresentanti riproduce la composizione della società.

Se invece i cittadini non sono raggruppabili, se quindi ogni cittadino ritiene di avere interessi diversi da tutti gli altri, allora il sistema della rappresentanza non è felicemente applicabile.

Nella democrazia rappresentativa, in ogni caso, si assume che il rappresentante eletto di un gruppo ne interpreti correttamente le preferenze. Appare dunque strategico il ruolo delle informazioni che rappresentante ed elettori devono scambiarsi. Se queste informazioni sono di difficile accesso, sono costose o sono sapientemente distorte, il cittadino non riesce a controllare il suo rappresentante, né questi percepisce le preferenze del suo elettore.

Nel passare dalla democrazia diretta alla democrazia rappresentativa occorre considerare che l'interesse dei cittadini è rivolto alle decisioni che l'assemblea eletta intraprenderà. L'oggetto delle preferenze dei cittadini è quindi la composizione dell'assemblea che deve essere eletta, in quanto diverse composizioni di eletti genereranno diverse decisioni e azioni sociali. I candidati hanno un valore per i cittadini in quanto portatori di convinzioni relativamente ai diversi argomenti di cui l'assemblea dovrà occuparsi. L'insieme ideale di decisioni preferite da un individuo, una per argomento trattato, è l'insieme delle decisioni che l'individuo prenderebbe se dipendesse solo da lui.

A differenza della democrazia diretta, è solo attraverso la scelta dei membri dell'assemblea che il cittadino può tentare di influire sulle decisioni finali. Cercherà quindi, in ultima analisi, di comporre l'assemblea in modo tale da riunire i candidati che produrrebbero un insieme di decisioni il più vicino possibile all'insieme ideale. Conoscendo la posizione che i singoli candidati prenderebbero riguardo a ciascun argomento, il cittadino potrebbe costruirsi un ordinamento di preferenze relativo alla composizione dell'assemblea.

Questo processo può essere molto costoso in termini di informazioni e di elaborazione se il numero dei candidati e dei membri da eleggere è elevato³¹.

Se un elettore vota per il candidato più vicino alle sue idee non necessariamente il risultato ottenuto in termini di assemblea sarà il migliore in assoluto. La presenza in assemblea del candidato preferito infatti non è sufficiente ad assicurare un certo risultato, questo dipende dalla composizione dell'assemblea³².

Secondo Wicksell, le istituzioni democratiche dovrebbero essere configurate seguendo quella che viene indicata come *logica dello scambio volontario*³³, in modo tale cioè che ogni individuo riceva dei vantaggi dalla partecipazione alla vita associata, cosicché se potesse scegliere liberamente se farvi parte o meno, preferirebbe rimanere all'interno della comunità. Il contratto sociale, al pari di quelli privati sottoscritti nel mercato, richiede l'adesione volontaria di tutti i soggetti coinvolti e in una democrazia nessun individuo dovrebbe essere costretto a subire una decisione collettiva che non ha partecipato a prendere³⁴. Di conseguenza, in un sistema perfettamente democratico, le decisioni dovrebbero essere prese all'unanimità. Tale regola di voto ha infatti la pregevole caratteristica di tutelare le minoranze, che dispongono di un diritto di veto, contro quelle decisioni collettive considerate particolarmente sfavorevoli nei loro confronti³⁵. Ma poiché l'unanimità è un obiettivo di difficile realizzazione pratica, un sistema politico democratico è costretto ad adottare regole di decisione meno inclusive³⁶.

³¹ In generale, con n candidati e m membri da eleggere, il numero di assemblee possibili A diventa:

$$A(n, m) = \frac{n(n-1)(n-2) \cdot \dots \cdot (n-m+1)}{m(m-1)(m-2) \cdot \dots \cdot 2} = \frac{n!}{(n-m)!m!}$$

³² Per illustrare il problema si veda l'esempio proposto da Petrovich-Rizzi in Mossetto, 1995.

³³ Ripresa anche da Musgrave, 1995 e Buchanan, 1975, 1983.

Il postulato dello *scambio volontario*, insieme a quello della scelta razionale e all'individualismo metodologico accomuna tutti gli studiosi della *Public Choice*.

³⁴ Di Majo, De Chiara, 2009.

³⁵ Secondo Wicksell, una decisione in tema fiscale può considerarsi ottimale, solo *se tutti siano avvantaggiati e nessuno possa considerarsi danneggiato*. È un po' la traduzione fiscale del criterio di Pareto relativamente alle posizioni di ottimo. Wicksell, 1986.

³⁶ Per le regole decisionali si veda Buchanan, Tullock, 1962.

Capitolo 2

L'attività di Governo: organizzazioni, obiettivi e decentramento

2.1 Aspetti caratteristici dell'esperienza politica

Secondo Aristotele, l'esperienza politica è l'aspetto più alto della natura umana, esprime le capacità più preziose della specie. Soltanto agli esseri umani, in quanto esseri liberi e razionali, è concesso di elaborare discorsivamente le istituzioni proprie delle collettività in cui vivono. Tra queste, la più nobile e la più singolare è la città, la *polis*, etimo di politica e altri termini affini. E, idealmente parlando, dovrebbero essere gli abitanti della città a mettere a punto, tramite confronti d'opinione liberi, pacifici, pubblici, delle strutture collettive che rappresentino, conferendo loro esclusiva validità, le concezioni della virtù che una determinata città fa proprie³⁷.

Poiché questo costituisce un ideale, lo si trova realizzato solo occasionalmente e parzialmente, ed è vanto dei greci essere stati i primi ad adottare pratiche intese a realizzarlo. Eppure, si tratta di un ideale inerente alla stessa natura umana, quanto meno potenzialmente. Forme d'esperienza politica, che escludono o limitano la libera partecipazione dei cittadini ai processi di determinazione dei modi d'agire fatti propri dalla collettività, esprimono questa potenzialità soltanto in maniera inadeguata e corrotta facendo emergere una prima dimensione del potere politico³⁸.

Partendo da una visione della natura umana che mette in risalto le passioni violente e proterve a cui soggiace l'individuo, è possibile intendere l'esperienza politica come un rimedio all'insicurezza e al senso di pericolo insiti nella natura umana. Gli esseri umani appaiono naturalmente disposti a praticare la violenza e l'inganno nei confronti gli uni degli altri al fine di conseguire interessi esclusivi. Da ciò risulta una condizione

³⁷ Poggi, 1992.

³⁸ *Ibidem*.

generalizzata di continua precarietà, il cui rimedio consiste in assetti politici intesi a generare e accumulare al vertice della società potere coattivo. In particolare, in quanto tutti gli esseri umani sono potenzialmente sia violenti che esposti all'altrui violenza, è nel loro interesse conferire a un sovrano espressamente costituito ogni capacità di esercitare violenza, facendo di questa la prerogativa esclusiva, inesorabile, incontestabile, di quel sovrano³⁹.

L'esperienza politica risulta inoltre strettamente connessa a particolari condizioni che le collettività umane non sempre realizzano. In particolare, soltanto superata una certa soglia di dimensione e eterogeneità si rendono necessari accorgimenti istituzionali che mantengano la coesione che collettività piccole e omogenee solitamente derivano spontaneamente.

Partendo dalla considerazione che le istituzioni e le operazioni della sfera politica possono investire praticamente qualunque aspetto dell'esperienza umana si ritiene opportuno provare a definirne la portata. Gli argomenti teorici relativi all'ambito del potere politico percorrono due itinerari.

Un primo itinerario consiste nel cercare di identificare i limiti *sostanziali, di merito, le finalità intrinseche* alla natura stessa del potere politico, generalmente riconducendosi al mantenimento del diritto e dell'ordine entro il territorio, alla difesa dei confini, a quei beni⁴⁰ che siano per loro natura collettivi. Quei beni che non possono essere sufficientemente e efficacemente prodotti e messi a disposizione tramite le attività di individui che operano sul mercato orientati egoisticamente, o non possono essere consumati da individui ciascuno per proprio conto, e che quindi richiedono di essere prodotti e messi a disposizione tramite attività politiche.

L'assunto di questa impostazione è che il potere politico dovrebbe quindi occuparsi esclusivamente della produzione di beni collettivi, e affidare al mercato la produzione e la distribuzione di tutti gli altri beni.

Il secondo itinerario prende in considerazione non tanto i *fini* dell'agire politico, quanto i mezzi, e nello specifico, la *coazione*. Idealmente, la coazione, dovrebbe rimanere una potenzialità di sfondo e convivere con il diritto degli individui all'autonomia

³⁹ "Non è mai possibile eliminare completamente un aspetto fondamentale dell'esperienza umana, il fatto che gli individui, posti gli uni di fronte agli altri, sentono ansia, timore, affanno". Popitz, 1986.

⁴⁰ Intesi ampiamente, come tutte le attività e le condizioni apportatrici di soddisfazione agli individui.

riconoscendone, rispettandone e proteggendone i diritti senza eccessiva invasione. È essenziale quindi che la coazione venga esercitata nella maniera più controllata e limitata, compatibilmente con la sua efficacia.

Si richiamano quindi concetti di filosofia, etica e morale.

Nel pensiero classico, la *polis* costituisce l'ambito centrale dell'esperienza morale, in quanto è tramite processi di natura espressamente politica che viene determinato il contenuto dei modelli di virtù che la cittadinanza fa propri e dichiara vincolanti per gli individui.

Weber identifica due forme di etica a cui agire politico e morale fanno rispettivamente riferimento. L'*etica della responsabilità*, propria della sfera politica, richiede che si faccia quel che necessario per conseguire gli effetti voluti e poi farsene carico. L'*etica dell'intenzione*, propria della sfera morale, fa dipendere la bontà di un atto esclusivamente dalla sua conformità o mancanza di conformità rispetto a una norma categorica⁴¹.

Se si parte da un assetto istituzionale rigidamente concepito, la sola variabile rilevante diviene il comportamento degli esseri umani. Data una qualunque forma di organizzazione della vita sociale, esistono determinati criteri di condotta morali o etici, che possono essere discussi in maniera oggettiva e condivisi. Si pensi come, ad esempio, per secoli, il mondo ebraico-cristiano abbia condiviso determinati ideali etici come la responsabilità individuale di compiere le proprie scelte sulla base di un interesse più ampio di quello definito dai vantaggi egoistici⁴².

Fintanto che questi ideali motivano gli individui, si riducono le differenze negli esiti prodotti da differenti assetti organizzativi. Inoltre, data un'organizzazione sociale che ammette qualche forma di sfruttamento dell'uomo sull'uomo, e nessuna ne è immune, risultati più accettabili derivano da una maggiore adesione a questi ideali morali⁴³.

Per essere efficace nel condurre a un più armonioso ordine sociale, l'idealismo cristiano deve però essere temperato dall'accettazione dell'imperativo morale dell'individualismo, cioè la regola dell'ugual libertà. Accettare il diritto dell'individuo

⁴¹ Weber, 1920.

⁴² Buchanan, Tullock, 1962.

⁴³ *Ivi*.

di fare ciò che desidera fintanto che la sua azione non ostacola la libertà altrui di fare altrimenti, dev'essere considerato il tratto caratteristico della *società buona*⁴⁴.

Se si vuole consentire la libertà dell'individuo, tuttavia, non si può essere sicuri che egli seguirà sempre le regole morali necessarie per una vita sociale armoniosa. L'individuo potrebbe comportarsi in maniera considerata immorale e, in questo modo, ottenere vantaggi non equi rispetto ai suoi simili. Si arriva così al punto centrale in cui ci si interroga se l'ordine sociale dovrebbe essere organizzato in modo tale da consentire a coloro che non rispettano le regole morali, di ottenere vantaggi a spese di altri, o se invece sarebbe meglio costruire assetti istituzionali tali da ridurre o eliminare i vantaggi che l'attore immorale potrebbe procurarsi col suo comportamento. Queste domande partono dal presupposto che l'organizzazione sociale possa essere migliorabile, cioè che essa sia suscettibile di critiche e aggiustamenti, nella convinzione che tali miglioramenti riescano a modificare il grado in cui l'individuo che si discosta dai criteri di comportamento moralmente accettabile sia capace di sfruttare i suoi simili.

Il passaggio dal mercato all'organizzazione politica non elimina in alcun modo la possibilità che individui o gruppi specifici impongano costi e esternalità negative ad altri. Gli individui che partecipano alle decisioni pubbliche sono gli stessi che prendono decisioni sul mercato. Il passaggio a un'attività diversa da quella esercitata nel mercato non può mutar la natura nell'uomo, che è il medesimo attore in entrambi i processi. Seguendo questa impostazione la visione dello Stato diviene meno idilliaca di quella decantata dai teorici dell'Economia del Benessere che vedono nell'intervento pubblico un rimedio ai fallimenti del mercato.

Nessuna organizzazione sociale in cui agli uomini è concessa la libertà di scelta può impedire lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo. La questione che si delinea è quella di capire se il perseguimento dell'autointeresse individuale può essere dirottato verso esiti buoni tanto nel mercato quanto nella politica. La risposta fornita da Buchanan e Tullock rivela che l'essere umano può organizzare meglio il funzionamento della società istituendo in anticipo dei vincoli⁴⁵ alla condotta sua e dei suoi simili, tali da limitare effettivamente il comportamento che si allontana dalla retta via e confinare entro limiti accettabili lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo.

⁴⁴ *Ivi.*

⁴⁵ *Una Costituzione.*

La ragione umana è schiava delle passioni: solo riconoscendo questo, l'uomo può organizzare le relazioni con i propri simili in modo tale da riuscire a massimizzare il mutuo vantaggio che deriva dall'interdipendenza sociale.

2.2 *Preferenze sociali e diverse configurazioni di Stato*

Notoriamente in un contesto di preferenze differenziate ci si chiede se esista un bene comune oggettivo e se questo sia conoscibile, evidente e gradito a tutti gli individui e le giurisdizioni.

Al vertice della possibilità di costrizione delle preferenze dei singoli cittadini viene collocato un sistema decisionale dove il benessere sociale ha la massima importanza rispetto all'utilità dei singoli, dei gruppi o delle comunità locali che li rappresentano. In questa configurazione, i governi centrali assumono obiettivi che vengono imposti come validi per tutte le giurisdizioni all'interno del territorio nazionale, sulla base di giudizi di valore anche se non condivisi.

Al vertice opposto si colloca una sorta di Stato molto debole, con compiti minimali, con ampio rispetto delle scelte autonome dei singoli cittadini o delle comunità che li rappresentano. In particolare i governi centrali assumono solo quegli obiettivi che vengono ritenuti validi e condivisi da tutte le giurisdizioni le quali poi svolgono in piena autonomia tutti gli altri obiettivi.

Negli Stati con valori imposti, detti talvolta *Stati etici*, si assume normalmente che le preferenze dei cittadini, le utilità individuali, siano coartate dalle scelte pubbliche, il benessere sociale, in una forma istituzionale di *Stato assoluto*, una sorta di governo dei *saggi* che secondo Platone sono alla base della *Repubblica ideale* giudicando cosa è conveniente per la collettività. Le preferenze sociali sono valutate solo da preferenze collettive, ma l'approccio unitario delle preferenze non implica la gestione centralizzata dell'economia anche se ne risulta astrattamente compatibile. Se le preferenze sono unitarie e vengono fissate per tutta la collettività da valori esterni alle preferenze dei singoli individui, possono esistere comunque strumenti operativi decentrati, privi di uno spazio decisionale autonomo, ma soltanto con compiti operativi. Il modello

centralizzato, ritenuto valido per alcuni servizi, viene criticato come astratto se applicato all'insieme dei servizi pubblici. Le giustificazioni teoriche per una organizzazione dei poteri locali limitati vanno ricercate nella esistenza di *spillover effects* e nella presenza di *economie di scala*.

Se si assume la possibilità di proporre preferenze in forma decentrata, cioè la facoltà di formare un ordinamento delle preferenze sociali inserendo quelle dei singoli e dei gruppi, lo Stato assume la forma di *Stato mediatore* e si trova a dover mediare tra preferenze dei cittadini, delle comunità, dei livelli di governo. Naturalmente si presenta un delicato problema di composizione delle preferenze. Il risultato finale accontenterà probabilmente solo quelli che hanno un sistema di preferenze che coincide con le soluzioni trovate, mentre laddove le preferenze individuali si allontanano dalla soluzione prescelta, aumenta la disutilità per l'individuo dissenziente.

Quando lo Stato centrale non esercita i propri poteri per imporre preferenze ai singoli cittadini, ai gruppi o ai livelli di governo inferiore si configura l'idea di *Stato minimo*⁴⁶ che esaurisce i propri compiti garantendo al massimo il mantenimento per tutti dell'ordine pubblico e della giustizia e demandando ai cittadini ogni altra azione economica in libertà. Questo non comporta che siano assenti obiettivi di ordine sociale, ma che vengano accolti solo in quanto da tutti proposti e accettati. Si assume soltanto che non esista volontà prevaricatrice del governo centrale, mentre nessuna ipotesi viene formulata a priori sulla natura delle preferenze. La diversità di quest'ultime, però, può portare a conflitti e scontro sociale. Laddove ogni soggetto cerca il proprio tornaconto personale contro quello degli altri, le preferenze appaiono inevitabilmente non componibili conducendo a occasioni di conflitto.

2.3 I fallimenti del mercato come giustificazione dell'intervento pubblico

Nella *Ricchezza delle Nazioni*, Adam Smith sostiene l'esistenza di una *mano invisibile* che in un sistema di libera concorrenza fa sì che l'interesse individuale realizzi anche il massimo benessere per la collettività. L'idea di fondo è che il mercato, quindi, se

⁴⁶ Nozick, 1974.

lasciato libero, realizza un *ordine spontaneo*, non imposto con la forza, ma che emerge grazie ad azioni libere di più soggetti interagenti tra di loro.

Data l'esistenza della mano invisibile, sembrerebbe non vi sia bisogno dello Stato se non per le funzioni essenziali⁴⁷ che consentono lo svolgimento delle attività private. Secondo questa impostazione, l'intervento dello Stato si deve limitare alla sola offerta di *beni pubblici puri*⁴⁸ e alla rigorosa tutela della libera concorrenza. Ci si rifà quindi all'ideale di *Stato minimo* di Nozick e alle teorie del *laissez faire, laissez passer*.

Laddove le condizioni previste dalla teoria della concorrenza perfetta non sussistono, si producono disfunzioni nel mercato.

L'esistenza di inefficienze nel mercato fornisce una potente giustificazione all'intervento *coattivo* dello Stato⁴⁹.

Lo Stato, o il governo della società, può essere concepito come un insieme di regole o istituzioni attraverso cui gli essere umani agiscono in modo collettivamente organizzato, anziché puramente individuale⁵⁰.

Il settore pubblico può essere definito come un meccanismo di allocazione delle risorse non di mercato, che si differenzia da altri meccanismi allocativi perché è in grado di imporre con la coazione l'applicazione delle regole stabilite. Gli Stati moderni usano il potere coattivo per svolgere in modo molto estensivo, rispetto agli altri meccanismi non di mercato, la funzione allocativa. Infatti, oltre ad utilizzare le entrate e spese pubbliche per produrre e mettere a disposizione della collettività beni e servizi, le organizzazioni politiche moderne intervengono incisivamente nella distribuzione dei redditi fra le persone e nel controllo congiunturale dell'economia. Secondo una distinzione corrente le funzioni economiche del settore pubblico si compongono dell'allocazione, della distribuzione e della stabilizzazione⁵¹.

⁴⁷ Difesa militare, amministrazione della giustizia e ordine pubblico.

⁴⁸ Seguendo la definizione di Samuelson i *beni pubblici puri* sono quei beni caratterizzati dalla *non rivalità* e *non escludibilità* al consumo.

La *non rivalità* indica che il consumo di un bene pubblico da parte di un individuo non comporta alcuna riduzione nella quantità consumabile da altro individuo. Ciò implica anche che la produzione di una unità addizionale di bene pubblico è automaticamente a disposizione di tutti e apporta benefici a tutti.

La *non escludibilità* indica che non possono essere esclusi dal consumo del bene gli individui che non vogliono contribuire alla copertura del costo. Samuelson, 1954, 1955.

Le considerazioni teoriche sui beni pubblici di Samuelson hanno fornito l'incipit di una serie di sviluppi per i quali si veda Margolis, 1955 e Musgrave, 1995.

⁴⁹ Reviglio, 1998.

⁵⁰ Buchanan, Tullock, 1962.

⁵¹ Brosio, 1993.

L'attività economica del settore pubblico è il risultato dell'aggregazione di scelte individuali. Seguendo l'approccio individualistico, il settore pubblico e più in generale lo Stato democratico, è in questa impostazione uno strumento che gli individui si sono dati per raggiungere taluni fini collettivi e non un organismo a sé stante.

Le imperfezioni nel funzionamento del mercato costituiscono, senza ombra di dubbio, il tipo di spiegazione *ex post* e di motivazione *ex ante* più diffuso per giustificare l'intervento pubblico. Si possono così riassumere alcuni elementi presenti in tutte le versioni teoriche della *market failure*⁵².

Il primo riguarda *l'informazione dei singoli*. Si ritiene che un soggetto poco informato rischi di prendere decisioni diverse da quelle che vorrebbe prendere se cosciente perfettamente delle conseguenze delle sue scelte. L'informazione è normalmente scarsa, oltretutto costosa, e la sua insufficienza può condurre a preferire una soluzione pubblica rispetto a una privata. Inoltre spesso l'informazione è distribuita in modo non simmetrico tra gli operatori nel mercato causando fenomeni di *azzardo morale* e *selezione avversa*. Sono classici gli esempi del non corretto funzionamento del mercato in materia di sanità, istruzione, assistenza, previdenza.

Il secondo fa capo alle *esternalità*, fenomeni che causano effetti indotti non percepiti come direttamente positivi o negativi da un singolo soggetto ma con conseguenze precise sulla collettività. Per esternalità si intende dunque l'effetto di un'attività che ricade verso soggetti che non hanno avuto alcun ruolo decisionale nell'attività stessa. È interessante notare come, secondo Buchanan, l'esistenza di effetti esterni del comportamento privato non è né una condizione necessaria né una condizione sufficiente per collocare un'attività nella sfera delle scelte pubbliche. Accordi contrattuali in grado di ridurre effettivamente e talvolta di eliminare le esternalità tenderanno ad emergere volontariamente. Il vantaggio dell'organizzazione politica per attività di questo tipo risiede interamente nell'esistenza di una maggiore efficienza⁵³.

Negli schemi neoclassici esistono sostanzialmente due soluzioni alle esternalità: soluzioni di tipo privato in cui i soggetti raggiungono spontaneamente un accordo e l'intervento pubblico.

Se i costi per organizzare decisioni volontarie fossero nulli, tutte le esternalità sarebbero eliminate dall'azione privata volontaria degli individui, indipendentemente dalla

⁵² Brosio, 1993.

⁵³ Buchanan, Tullock, 1962.

struttura iniziale dei diritti di proprietà⁵⁴. In questo caso non esisterebbe alcuna base razionale per l'esistenza dello Stato o dell'intervento pubblico al di là della definizione del potere di disporre di un livello minimo di risorse da parte degli individui. L'efficienza o l'inefficienza relativa al modo di definire i diritti umani e i diritti di proprietà riguardano solo i costi dell'organizzazione collettiva che è richiesta, non la possibilità di raggiungere una posizione finale di equilibrio. La scelta tra azione volontaria, individuale o cooperativa, e azione politica, necessariamente collettiva, dipende dai costi relativi all'organizzazione delle decisioni. I costi per organizzare accordi contrattuali volontari in grado di eliminare o ridurre a dimensioni accettabili le esternalità possono essere maggiori dei costi per organizzare un'azione collettiva volta a ottenere lo stesso scopo, ed entrambi questi costi possono risultare superiori a quelli comportati dal subire l'esternalità⁵⁵.

Se per un singolo non vi sono incentivi ad assumere decisioni utili alla collettività, perché poco sentite o troppo costose individualmente, può risultare auspicabile che tale iniziative vengano ugualmente assunte. Esempi classici sono la difesa, l'ordine pubblico, la tutela dell'ambiente, l'istruzione.

Teoricamente diverse ma con effetti analoghi vengono considerate le *econome di scala*. Alcuni beni o servizi non vengono prodotti o acquistati dal singolo soggetto per il loro alto costo. Pur essendo percepita la loro utilità, l'individuo non ha dotazione di risorse sufficienti ad acquistare tali beni o servizi. Se la produzione e l'erogazione invece fossero sufficientemente ampie, le spese, che per il singolo appaiono sproporzionate, possono essere accettate per quota. Un caso particolarmente rilevante di *esternalità* sono i beni e servizi pubblici puri che non vengono prodotti dal mercato a causa del fenomeno del *free riding*⁵⁶ o sono prodotti in misura insufficiente per la situazione denominata *dilemma del prigioniero*⁵⁷. Vi sono inoltre i *beni meritori*⁵⁸ dei quali un governo saggio dovrebbe occuparsi anche se non esiste un mercato per valorizzarli.

⁵⁴ Coase, 1960.

⁵⁵ Buchanan, Tullock, 1962.

⁵⁶ Il singolo consumatore è portato ad aspettare che altri paghino per il costo del bene per poi poterne usufruire e, quindi, non esercita alcuna domanda per il bene che non viene prodotto o viene prodotto in misura minima. È una situazione simile a quella del viaggiatore che non paga il biglietto ma usufruisce del servizio a spese degli altri viaggiatori.

⁵⁷ Il risultato di un decisore è determinato anche dalla strategia degli altri soggetti. In questo caso può avvenire che, a causa dei comportamenti dei soggetti che non rivelano con sincerità le proprie preferenze, il risultato raggiunto nella produzione e nel consumo sia di livello inferiore a quello che si potrebbe altrimenti raggiungere.

Il terzo elemento considerato un possibile fallimento del mercato, riguarda l'esistenza di condizioni naturali o tecniche, che conducono alla sopravvivenza sul mercato di un solo produttore. In tutti questi casi di *monopolio*, l'iniziativa privata non solo è possibile, ma è anche estremamente vantaggiosa ed è appunto per impedire ai privati di approfittare di questo enorme potere di mercato che si preferisce la soluzione dell'intervento pubblico. Tali fallimenti, assai diffusi nella realtà, forniscono la motivazione fondamentale dell'intervento pubblico come correttivo delle imperfezioni e delle inefficienze del libero mercato⁵⁹.

In un ottica interventista lo Stato ha un ruolo anche ai fini della realizzazione della *giustizia sociale* e dell'*equità*, in quanto il mercato non realizza spontaneamente una distribuzione equa. Non si deve tuttavia guardare alla possibile iniquità dei risultati distributivi come se fossero una disfunzione del mercato, perché il mercato è neutrale e non giudica l'equità della distribuzione. Se la distribuzione della ricchezza esistente non è ritenuta accettabile perché sperequata, ma questo è un giudizio soggettivo, *politico* si può dire, allora può essere valutato un intervento pubblico a correzione. Come è noto, la teoria dell'utilità non riesce a superare gli invalicabili ostacoli dell'impossibilità di misurare e di comparare le utilità interpersonali, sicché la conclusione egualitaristica perde il suo preteso fondamento scientifico. Anche i tentativi portati avanti da Rawls, non appaiono adeguati e soddisfacenti peccando di semplicismo e indeterminatezza. Secondo il filosofo statunitense, la giustificazione della redistribuzione a favore dei più poveri può nascere dall'artificio logico di interpellare ciascuno dei componenti di una data collettività, prima della nascita, quando ancora non è a conoscenza della dotazione di ricchezza che gli perverrà nel mondo reale. Adottando tale ipotesi si può ritenere che tutti i componenti della collettività consentiranno ad una redistribuzione egualitaristica. Il ruolo distributivo dello Stato, infatti, deriva dall'assunzione che i singoli individui si uniscano volontariamente per perseguire l'interesse comune. Qualunque individuo, se non conoscesse la posizione che è destinato ad occupare nella società, se cioè fosse

⁵⁸ Sono così definiti quei beni o servizi ai quali la collettività attribuisce un particolare valore perché ritenuti funzionali allo sviluppo morale e sociale della collettività stessa. Spesso l'operatore pubblico soddisfa questi bisogni prescindendo da una domanda specifica dei cittadini, ma in conseguenza della valutazione dei vantaggi che l'intera società può trarne. Altre volte l'azione pubblica, nell'ambito di questa particolare categoria di beni o servizi, si espleta attraverso il divieto di tenere un determinato comportamento, come ad esempio fumare in luoghi pubblici. Alcuni economisti, Brosio ad esempio, definiscono i beni meritori come beni pubblici misti la cui componente pubblica avvantaggia segmenti più o meno ristretti della popolazione.

⁵⁹ Petretto, 1993.

coperto dal *velo di ignoranza*, riterrebbe opportuno che la collettività perseguisse il principio di massimizzazione del benessere dell'individuo più povero, non volendo correre rischio di avere in sorte un reddito basso e una scarsa dotazioni di risorse alla nascita⁶⁰.

Il semplicismo risiede nell'assunzione di un comportamento univoco di fronte al rischio, quando invece nella realtà, le risposte individuali sono assai differenziate. L'indeterminatezza fa riferimento all'impossibilità di stabilire quale sia, o come si determini, il reddito basso su cui tutti gli individui coperti dal *velo di ignoranza* concorderebbero⁶¹.

La maggior capacità del settore pubblico di intervenire laddove il mercato fallisce non proviene direttamente da una intrinseca superiorità nell'agire, o da una maggiore informazione, o dalla capacità di prevedere il futuro. Il settore pubblico è formato da uomini. La maggior capacità proviene soprattutto dal diritto di esercitare la forza⁶² nei confronti di tutti, cioè dalla capacità di fare eseguire le decisioni adottate, dal potere coercitivo di vietare attività e di esigere ed effettuare pagamenti⁶³. Lenin scrisse che lo Stato è costituito da *gruppi di uomini armati*. Secondo Bobbio, il *potere politico* si fonda sul possesso degli strumenti attraverso i quali si esercita la forza fisica, le armi di ogni specie e grado⁶⁴.

Il fatto di disporre di un potere coercitivo non attribuisce però al settore pubblico la capacità di riportare sempre il sistema in una situazione di *ottimalità paretiana*. Se una situazione di ottimo, di *first best*, non può essere raggiunta, il problema per l'intervento pubblico diventa quello di avvicinarvisi il più possibile, cioè di ridurre al minimo le distorsioni esistenti nel sistema, ripiegando su una situazione di *second best*.

Parallelamente alle tesi riguardanti i *fallimenti del mercato*, si è sviluppata la critica del *fallimento dello Stato*. L'argomentazione alla base di questa visione fa riferimento al fatto che l'intervento pubblico produce spesso distorsioni di tipo allocativo e

⁶⁰ Rawls, 1982 in Reviglio, 1998.

⁶¹ Reviglio, 1998.

⁶² "Lo strumento più definitivo e, senza dubbio, più antico di controllo sociale è la violenza fisica. Anche dentro le società moderne a costituzione democratica, che funzionano garbatamente, l'argomento definitivo è costituito dalla violenza. Nessuno Stato può sussistere senza una forza di polizia o una potenza armata che le equivalga". Berger, 1963.

⁶³ Stiglitz identifica quattro vantaggi dello Stato nella correzione dei fallimenti del mercato: il potere di tassare, il potere di proibire, il potere di punire e vantaggi nei costi di transazione. Stiglitz, 1989.

⁶⁴ Bobbio, 1983.

distributivo, talora più onerose e distorsive di quelle che esso mira a correggere, sicché la scelta non è tra mercato e intervento pubblico, ma tra due tipi di disfunzioni⁶⁵.

Le istituzioni umane sono imperfette, lo Stato è imperfetto, il mercato è imperfetto, perché gli essere umani sono imperfetti. La saggezza sta nello scegliere il meglio tra le numerose alternative⁶⁶.

2.4 La struttura del settore pubblico: le teorie dei governi di diverso livello.

Qual è la finalità di un governo? Gli antichi filosofi in generale pensavano che fosse di stabilire la virtù o di fare del bene. Nelle teorie della *Public Choice* la finalità è più modesta, ritenendo che il compito di un governo sia quello di dare ai cittadini ciò che essi vogliono e questo invero è l'essenza della democrazia.

Il problema del governo riguarda il gruppo pubblico, ossia la collettività organizzata in Stato: qualunque siano le regole istituzionali sulle quali lo Stato è fondato, l'attività del governo è volta alla realizzazione di obiettivi pubblici in un contesto di vincoli.

Se ci si chiede perché l'attività di governo sia frazionata su vari livelli, e cioè perché vi siano, in tutti i paesi, diversi livelli di governo, la risposta appare complessa. Vi sono infatti molte concause che affondano le loro radici nella tradizione e nella storia. Tra queste concause assumono particolare importanza quelle politiche e quelle economiche. Secondo il *pensiero politico*, la posizione favorevole al governo locale si basa sull'assunzione che la decentralizzazione rende il governo più vicino al popolo, favorisce il coinvolgimento dei cittadini nella gestione degli affari pubblici e ne rafforza la possibilità di controllo sui governanti⁶⁷.

Montesquieu vedeva la piccola dimensione del governo come elemento essenziale per il mantenimento della democrazia⁶⁸. de Tocqueville associava il governo locale a palestra

⁶⁵ Wolf, 1988. Stiglitz, 1989.

⁶⁶ Tullock, 1969.

⁶⁷ Brosio, 1993.

⁶⁸ "È naturale per una repubblica avere un piccolo territorio; diversamente non continuerà a lungo. In una repubblica di grandi dimensioni vi sono uomini che hanno larghe fortune e sono di conseguenza senza moderazione. Il bene pubblico è sacrificato a migliaia di punti di vista privati, è subordinato alle

per il governo libero⁶⁹. Anche Jefferson, padre fondatore, nella sua autobiografia si esprime a favore del decentramento⁷⁰.

Secondo la *teoria sociologica dell'organizzazione*, la decentralizzazione è la via obbligata per aumentare, o semplicemente per rendere accettabili, i livelli di efficienza amministrativa, inoltre permette maggiori possibilità di sperimentare e innovare nella fornitura di beni pubblici o nelle politiche svolte.

Secondo la *teoria economica* il principale vantaggio del governo locale risiede nella possibilità di soddisfare le preferenze di un maggior numero di persone rispetto a un governo centralizzato. Questa affermazione è vera quando le preferenze per i beni pubblici sono differenziate territorialmente. Ogni giurisdizione può allora effettuare scelte che rispecchiano le preferenze di una frazione dei residenti maggiore rispetto a una soluzione centralizzata. Questa sostanzialmente è l'enunciazione del *teorema della decentralizzazione* di Oates⁷¹. La dimostrazione si basa sull'ipotesi che esistano diverse comunità territorialmente articolate, ciascuna delle quali esprime una elevata moda di preferenze al loro interno, diversa dalla moda della altre. Una politica di accentrimento decisionale comporterebbe una inevitabile scelta di mediazione tra le diverse preferenze. Molti dovrebbero adattarsi a scelte pubbliche meno preferite. Una politica di decentramento decisionale consentirebbe invece scelte differenti più rispondenti alle preferenze locali. In tal caso ogni gruppo di cittadini otterrebbe una migliore approssimazione delle loro preferenze.

Secondo i teorici del *federalismo competitivo*, il maggior vantaggio di un sistema di governo decentralizzato sta nella concorrenza fra i poteri che esso introduce e negli

eccezioni, dipende dal censo. In una democrazia di piccole dimensioni, l'interesse del pubblico diventa più evidente, meglio compreso e più alla portata dei cittadini". Montesquieu, 1748. Citato da Brosio, 1993 in "Economia e finanza pubblica - Nuova ed.", Carocci, Roma.

⁶⁹ *"Le istituzioni comunali stanno rispetto alla libertà al medesimo rapporto in cui le scuole elementari stanno alla scienza: la mettono alla portata del popolo". "Il cittadino ripone nel Comune la sua ambizione e il suo avvenire, interviene in ciascuno degli affari della vita comunale: in questa sfera ristretta, che è alla sua portata, cerca di governare la società, s'abituata alle forme di mancanza delle quali la libertà potrebbe avanzare solo tramite rivoluzioni, penetra nel loro spirito, prende gusto all'ordine, comprende l'armonia dei poteri e si fa infine idee chiare e pratiche sulla natura dei suoi doveri e sull'estensione dei suoi diritti". de Tocqueville, 1981. Citato da Brosio, 1993 in "Economia e finanza pubblica - Nuova ed.", Carocci, Roma.*

⁷⁰ *"Non è attraverso il consolidamento o la concentrazione di poteri, ma attraverso la loro distribuzione che si stimola il buon governo. Se questo Paese non fosse diviso in Stati, dovremmo effettuare divisioni in modo che ciascuno provveda da solo a ciò che è di suo interesse, dato che può farlo molto meglio di un'autorità lontana". Citato da Brosio, 1993 in "Economia e finanza pubblica - Nuova ed.", Carocci, Roma.*

⁷¹ Oates, 1972.

effetti positivi che da ciò derivano sul funzionamento complessivo del settore pubblico. Ciò può verificarsi perché i cittadini, nel tentativo di soddisfare le proprie esigenze, possono rivolgersi o al governo centrale o a quello locale, oppure mettere a confronto l'operato del proprio governo locale con quello di un'altra città o regione. In tal modo si pone in competizione il governo nazionale con quelli locali o i governi locali tra di loro. Il primo tipo di confronto determina una *concorrenza verticale* che trae origine dalla sovrapposizione degli effetti di politiche diverse affidate a livelli di governo diversi. Nel secondo caso si ha una *concorrenza orizzontale* che induce alla mobilità e al confronto politico⁷².

I vantaggi della centralizzazione o della decentralizzazione delle politiche e le diverse ragioni che spingono verso l'una o l'altra soluzione possono essere esaminati anche dal punto di vista della *teoria dei contratti*. La teoria contrattualista, identifica il governo come il risultato di uno specifico ed implicito contratto tra cittadini e politici, i cui elementi sono le promesse elettorali dei politici e il voto dei cittadini, in caso di insoddisfazione. Tale contratto dovrebbe incentivare i decisori ad impegnarsi per ottenere la rielezione. La scelta tra un governo centrale o decentralizzato è quindi interpretabile come l'attribuzione del diritto di decidere la rielezione del governo a livello locale o nazionale, con relative conseguenze sul grado di controllabilità da parte degli elettori.

Per quanto riguarda l'efficienza degli enti locali nell'erogazione dei beni e servizi pubblici, secondo Tiebout, essa dipende in gran parte dalla possibilità di conoscere esattamente le preferenze degli utenti. Questi ultimi, però, data la particolare natura dei beni e servizi in questione, agiscono generalmente da *free rider*, il che rende difficile stabilire la quantità ottima da produrre in base alle usuali regole di mercato. Il problema della non rivelazione delle preferenze si pone soprattutto per i beni ed i servizi pubblici che richiedono l'intervento del governo centrale, necessitando questi di un procedimento politico, una votazione, per identificarne caratteristiche e livello di domanda espressa dai cittadini. Per i beni pubblici locali, invece, è ipotizzabile che i cittadini rendano manifeste le proprie preferenze, o almeno parte di queste, attraverso il meccanismo della mobilità residenziale⁷³. Se il voto nell'urna non è sufficiente, il *voto mediante i piedi*, cioè con gli spostamenti, può assicurare che la produzione dei beni pubblici locali avvenga su tutto il territorio nazionale in armonia con le preferenze individuali.

⁷² Brosio, 1998.

⁷³ Tiebout, 1956.

Stiglitz riprende l'intuizione di Tiebout e argomenta a favore della decentralizzazione delle funzioni economiche dello Stato in quanto, in questo modo, è possibile confrontare i risultati, in termini di qualità della fornitura dei servizi pubblici, di diversi produttori locali. Le comunità amministrative più efficienti potranno garantire servizi a costi minori di quelle mal amministrate, e quindi far pagare meno tasse. Di conseguenza attrarranno nuovi abitanti, aumentando il valore delle proprietà. La concorrenza tra comunità assume quindi lo stesso ruolo della concorrenza tra imprese, non solo nell'assicurare che i beni pubblici siano prodotti in maniera efficiente, ma anche nel garantire che la gamma di prodotti soddisfi effettivamente le esigenze dei cittadini. E coloro i quali risultino insoddisfatti dalle scelte della propria giurisdizione, possono migrare altrove.⁷⁴

Amnesso che la decentralizzazione dei poteri di governo sia più vantaggiosa rispetto alla centralizzazione, occorre stabilire quali competenze o funzioni possono essere efficientemente assegnate ai livelli superiori e quali ai livelli inferiori. Il livello ottimale di decentralizzazione, laddove sia possibile individuarlo, varia al variare del servizio considerato.

In riferimento alla questione dell'attribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, è necessario porre attenzione anzitutto al confronto tra la dimensione della giurisdizione e l'area entro la quale sono percepibili gli effetti di una sua politica. In termini di efficienza si può affermare che una funzione è svolta al giusto livello di governo se tali due aree geografiche coincidono. In caso contrario l'efficienza non è raggiunta per la presenza di esternalità dette *traboccamanti*. Nella situazione in cui l'area dei benefici coincide con la dimensione della giurisdizione, il problema della dimensione ottima dell'ente locale è risolto a priori, a meno che non si verifichino dei fenomeni di economia di scala dal punto di vista produttivo.

La dimensione ottima dell'ente locale può essere misurata sia in termini di estensione geografica sia di popolazione. Un modello basato sull'estensione della popolazione per la determinazione della dimensione ottima dell'ente locale è quello basato sulla *teoria dei club* di Buchanan nella quale si suppone che l'allargamento dell'ente locale ad un

⁷⁴ L'ipotesi di concorrenza perfetta tra le comunità locali è ancora meno verosimile dell'ipotesi di concorrenza perfetta nei mercati fintantoché la migrazione è costosa e/o può essere impedita. Stiglitz, 1989.

ulteriore individuo aumenti la congestione, ossia causi una esternalità negativa a tutti i soggetti⁷⁵.

Della dimensione degli enti locali ha scritto anche Tullock, analizzando le esternalità tra diversi governi e proponendo un'applicazione del teorema dell'elettore mediano di Duncan Black e concludendo che, più piccolo è il gruppo che affronta un determinato problema, più è probabile che i soggetti del gruppo siano soddisfatti. In un apparato democratico il desiderio del singolo è importante solo nella misura in cui qualcun altro lo condivide e, in generale, meno sono gli elettori che debbono combinare le proprie preferenze, più è probabile che riescano a vederle soddisfatte⁷⁶. Sempre secondo la tesi di Tullock, l'esistenza di una pluralità di piccole unità di governo che affrontano taluni problemi particolari presenta, oltre alla possibilità teorica di spostarsi da una giurisdizione ad un'altra preferita già evidenziata da Tiebout, anche un altro vantaggio: piccole unità governative sono maggiormente sotto il controllo dei loro elettori e le preferenze di ogni singolo elettore contano di più che con un governo più ampio⁷⁷.

Per quanto riguarda l'attività pubblica volta alla redistribuzione del reddito si ritiene generalmente che il governo centrale sia in grado di svolgere tale funzione in maniera più efficiente e più incisiva dei governi subcentrali, ma poiché esistono preferenze diverse fra le varie giurisdizioni locali circa la redistribuzione, le politiche nazionali possono essere affiancate da politiche locali, effettuate con semplici trasferimenti monetari o mediante la fornitura di servizi. Del resto la storia mostra che, prima dell'affermazione dei grandi sistemi di sicurezza sociale, la redistribuzione era appannaggio esclusivo dei livelli locali: Comuni e parrocchie.

L'osservazione sistematica delle funzioni cui i diversi livelli di governo si dedicano nella realtà, porta alla conclusione che non c'è una regola uniforme nel senso che gli stessi servizi a volte sono svolti a livello nazionale, a volte a livello locale. Nell'ambito locale, a sua volta, uno stesso servizio è affidato spesso a livelli di governo differenti⁷⁸.

Se l'osservazione della realtà offre una ripartizione poco omogenea delle funzioni tra i vari livelli di governo, e la teoria economica fornisce indicazioni a volte di difficile applicabilità, si può ricorrere al *principio di sussidiarietà*, il quale sancisce che le

⁷⁵ Buchanan, 1955; Reviglio 1998.

⁷⁶ Tullock, 1969.

⁷⁷ *Ivi.*

⁷⁸ Fossati, Levaggi, 2001.

funzioni debbano essere svolte dal livello più basso di governo, in quanto più vicino ai cittadini e meglio in grado di interpretarne i desideri o preferenze. A livelli di governo crescenti andranno attribuite le funzioni che non possono essere svolte adeguatamente ai livelli inferiori, o che comunque possono essere svolte in maniera più efficiente al livello superiore⁷⁹.

Oltre al principio di sussidiarietà, la distribuzione delle competenze ai diversi livelli di governo dovrebbe rispettare anche il principio di responsabilità e di solidarietà⁸⁰. In base al *principio di responsabilità* chi è competente nella spesa deve essere anche responsabile del suo finanziamento⁸¹. Il decentramento avvicina e coinvolge i cittadini alla gestione della cosa pubblica e consente un miglior funzionamento della democrazia se l'attribuzione delle funzioni di spesa è accompagnata dalla responsabilità di reperimento delle fonti di copertura. La mancata corrispondenza tra responsabilità della spesa e responsabilità del suo finanziamento conduce all'irresponsabilità e quindi ad eccessi di spesa, a sprechi e a diffuse distorsioni⁸².

In base al *principio di solidarietà*, la stretta corrispondenza tra i benefici di cui godono i cittadini e i poteri di spesa e di prelievo, deve essere corretta per motivi distributivi in modo da ottenere una perequazione, nella distribuzione delle risorse disponibili, tra le diverse zone del paese con diversi gradi di sviluppo economico e di capacità di prelievo. A fronte di tal fastello di argomenti a favore del decentramento, esiste un altrettanto diversificato insieme di critiche che pongono l'accento sui principali difetti e le più evidenti ambiguità di questo. La principale critica di chi va contro il decentramento, muove dalla convinzione che tale assetto favorisce tendenze centrifughe, critica che a volte si tramuta in accusa di secessione. Si argomenta che il decentramento tenta di contemperare due esigenze opposte e non conciliabili, vale a dire l'unità e la diversità, e che, volendo tutelare entrambe, si finisce per compromettere la prima, oppure, nei casi in cui si ha veramente a cuore l'unità, si giunge ad un *decentramento burocratico*, non dissimile dagli stati unitari quanto a grado di centralizzazione del potere.

⁷⁹ Fossati, Levaggi, 2001.

⁸⁰ Reviglio, 1998.

⁸¹ L'applicazione del principio della responsabilità deriva dal presupposto che, all'interno di strutture decentrate, dotate di autonomia tributaria, vi sia una maggiore capacità di controllo della spesa pubblica grazie all'esercizio della responsabilità fiscale e al conseguente maggiore controllo esercitato dagli amministratori sui loro rappresentanti.

⁸² Reviglio, 1998.

Ma, come osserva Elazar, unità e diversità non necessariamente devono essere interpretate come opposti. Si tratta di due dimensioni concettualmente indipendenti, in cui l'unione si oppone alla disunione e la diversità all'omogeneità⁸³. Certamente si può avvedere che, tanto maggiore è il grado di eterogeneità religiosa, linguistica, etnica, o di interessi economici di un'area geografica, tanto maggiori sono le sfide volte a garantire l'unità e a superare i rischi di frammentazione. Ma risposte efficaci al problema possono derivare tanto da soluzioni centralizzate quanto da una decentralizzazione del potere, realizzata proprio per tutelare le diversità, considerando le differenze etniche e culturali elementi legittimi della comunità politica⁸⁴.

Un secondo ordine di critiche tradizionalmente rivolte al decentramento riguarda l'eventuale minore efficienza amministrativa che ne deriva, spesso imputata alla diffusa assenza di una gerarchia formale di autorità⁸⁵, o alla ridondanza delle strutture amministrative⁸⁶.

In risposta a tale critica, nei più recenti sviluppi dell'analisi dell'organizzazione, si sostiene che la ridondanza può rappresentare un mezzo per fornire meccanismi capaci di garantire la continuità delle operazioni anche in presenza di avarie ed errori.

Una terzo gruppo di critiche pone l'accento sul rischio che un assetto federale aumenti non solo i livelli e i centri di governo, ma anche il personale burocratico. Il rischio risulta maggiore nei casi di transizione da un assetto centralistico a un assetto decentrato e, in particolare nella situazione italiana contemporanea, è un rischio da valutare con molta attenzione, considerata la tendenza dello Stato italiano ad aggiungere e non a sostituire, nuovi livelli di amministrazione, nuovi enti e nuovi ruoli del pubblico impiego.

Non esiste quindi un'idea univoca di struttura di governo ottimale. Vi sono attività che ovviamente richiedono ampie unità di governo, l'affermazione di Napoleone "*Dio è dalla parte dei grandi battaglioni*"⁸⁷, esprime semplicemente la tesi generale che in

⁸³ Elazar, 1995.

⁸⁴ I critici portano a sostegno della loro tesi l'esperienza storica degli stati post-comunisti, rilevando che nel corso di grandi trasformazioni sociali come il crollo del comunismo, il decentramento politico ha reso più probabile il rischio di frammentazione e di disunione. I casi jugoslavo, sovietico e cecoslovacco mostrano il totale o parziale fallimento di un assetto federale.

⁸⁵ Si considerino ad esempio le maggiori difficoltà alle quali va incontro un'impresa operante in diverse realtà locali, nel rispettare norme e direttive diverse, e nel dover rapportarsi con una pluralità di uffici e funzionari amministrativi.

⁸⁶ Ostrom, 1974.

⁸⁷ Citato in: Tullock, 1996.

materia militare esistono economie di scala molto grandi. La centralizzazione in quel caso ha perciò una notevole giustificazione. Altre attività potrebbe essere preferibile decentrarle con ponderazione e attento riguardo ai rischi insiti in tale scelta.

Capitolo 3

I costi del consenso nel modello di Buchanan e Tullock

3.1 L'attività politica come dimensione umana ne "Il calcolo del consenso"

L'idea fondamentale che sorregge tutta l'opera di Buchanan e Tullock consiste nell'analisi costi-benefici come base esplicativa delle scelte compiute dall'individuo e propone quindi di esaminare le scelte politiche come scelte di tipo economico. Una relazione economica, al pari di una relazione politica, rappresenta un esempio di cooperazione che coinvolge due o più individui. Il mercato e lo Stato sono entrambi strumenti attraverso i quali la cooperazione è organizzata e resa possibile. Nel mercato gli uomini vengono rappresentati come soggetti che cooperano attraverso lo scambio di beni e servizi per procurarsi un mutuo vantaggio. Nel quadro della concezione individualistica dello Stato, l'azione politica o collettiva è fondamentalmente analoga, nel senso che due o più individui considerano reciprocamente vantaggioso unire le forze per conseguire determinati obiettivi comuni⁸⁸.

L'assunzione più ragionevole, secondo gli autori, in merito al comportamento umano è che gli stessi valori fondamentali motivano gli individui nei due casi, sebbene valori edonistici in senso stretto sembrano chiaramente pesare di più nel contesto economico che in quello politico. Inizialmente, comunque, si può assumere che l'individuo medio o rappresentativo agisca sostanzialmente in base alla stessa scala di valori quando partecipa all'attività economica e a quella politica.

⁸⁸ Aristotele scrisse che gli uomini si incamminano insieme in vista di qualche vantaggio particolare, e allo scopo di procurarsi qualche oggetto specifico necessario alla propria esistenza; e sembra che l'associazione politica sia stata originariamente creata in simile modo, in nome dei vantaggi generali che essa comporta. Citato in Olson, 1965.

Sembra però che i teorici della politica abbiano raramente usato un approccio fondamentalmente economico. Le loro analisi dei processi di decisione collettiva si sono basate più spesso sull'implicita assunzione che l'individuo medio non ricerchi la massimizzazione della propria utilità ma il bene comune o l'interesse pubblico. Nella sfera politica il perseguimento dell'interesse personale è stato quasi sempre bollato come un male dai filosofi morali di diversa tendenza.

Si è sostenuto che l'uomo è, di fatto, una realtà a più facce. Per certi aspetti del suo comportamento egli è un massimizzatore dell'utilità, in un senso edonistico stretto. Per altri aspetti l'uomo è una creatura adattiva, disposta ad associarsi. L'attenzione pressoché esclusiva per gli aspetti non economici del comportamento individuale in ambito politico può essere in parte spiegata dallo sviluppo storico delle teorie della democrazia. Sia la teoria della democrazia sia la teoria dell'economia di mercato sono un prodotto dell'Illuminismo e, per i filosofi del Settecento, queste due sfere dell'attività umana non dovevano essere trattate separatamente. Lo Stato democratico era concepito come l'insieme dei vincoli adeguati a una società in cui gran parte delle attività economiche aveva luogo in un quadro competitivo, e in cui gli interessi economici degli individui erano considerati la motivazione dominante dell'azione umana. Si riteneva che l'unico intervento governativo richiesto dalla società riguardasse il problema di stabilire regole generali, applicabili a tutti gli individui e a tutti i gruppi sociali. Nella discussione di queste regole generali, si riteneva anche che non si sarebbero presentate differenze significative in merito agli interessi economici di individui e gruppi diversi. Questo non significa che non venissero intraviste differenze o che non fosse riconosciuta la necessità di compromessi, ma che queste differenze non erano di solito interpretate come differenze nell'interesse economico. Nel contesto di un governo limitato, il cui scopo è quello di approvare leggi generali, applicabili grosso modo a tutti i gruppi, lo sviluppo di una teoria individualistica ed economica delle scelte collettive non è forse così essenziale. Al contrario, quando la macchina del governo assorbe direttamente circa un terzo del prodotto nazionale, quando determinati gruppi di interesse riconoscono con chiarezza i profitti derivanti dall'azione politica, e quando gran parte delle leggi esercita un differente impatto, suscettibile di essere misurato, su specifici gruppi all'interno della popolazione, una teoria economica può essere di

grande aiuto nell'individuare gli strumenti attraverso i quali poter riconciliare questi interessi in conflitto.

L'azione politica può quindi essere trattata in una prospettiva economica estendendo la concezione della razionalità individuale tipica del mercato all'ambito politico. Più precisamente, ciò implica l'ipotesi secondo cui l'individuo che sceglie sia in grado di ordinare le alternative tanto nell'ambito del mercato quanto nella sfera pubblica. In altre parole si assume che l'individuo sia in grado di scegliere tra differenti esiti dell'azione politica quello che occupa il grado più alto nell'ordinamento corrispondente alla sua funzione di utilità. Si può esporre questo punto in un modo più familiare e più generale, dicendo che l'individuo è in grado di ordinare i vari panieri di beni collettivi o beni pubblici nello stesso modo in cui ordina i beni privati.

L'azione razionale richiede la definizione di qualche scopo, nonché la capacità di scegliere l'alternativa d'azione che conduce al raggiungimento di quello scopo. Affinchè si possa parlare di comportamento razionale, l'individuo deve agire in condizioni di certezza, ovvero le conseguenze delle proprie scelte devono essergli pienamente note. Nell'analizzare il comportamento dell'individuo nel processo politico la corrispondenza biunivoca tra scelta individuale e risultato finale dell'azione diventa debole. L'attore individuale non ha modo di conoscere l'esito finale, cioè la scelta sociale, nel momento in cui apporta il suo contributo. Inoltre, mentre la responsabilità di una determinata scelta privata ricade esclusivamente su colui che prende la decisione, nell'ambito delle azioni collettive non può mai esserci una corrispondenza così precisa tra l'azione individuale e il risultato. Non ci si deve attendere quindi che i modelli basati sulle assunzioni di razionalità individuale conducano a risultati altrettanto fertili quando vengono applicati all'ambito delle decisioni politiche.

3.2 L'approccio all'azione politica basato sui costi

L'approccio utilizzato da Buchanan e Tullock ha come base l'ipotesi che un individuo riterrà vantaggioso prendere in considerazione l'organizzazione politica di una data attività quando si aspetta da essa un'utilità maggiore. Ciò può avvenire in due modi. In

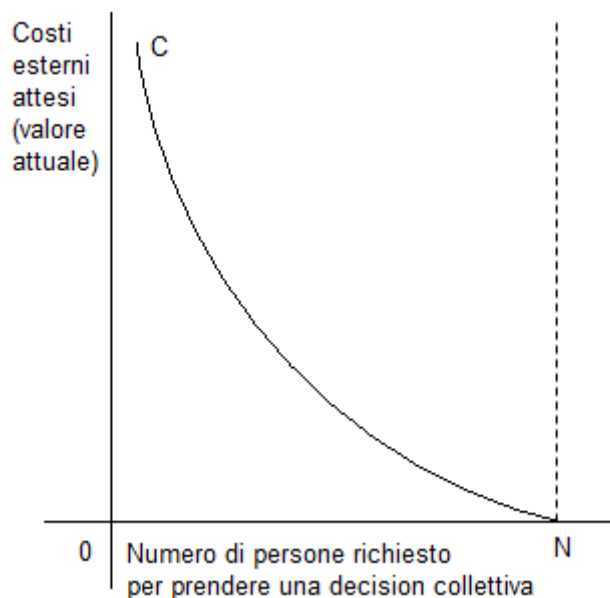
primo luogo, l'azione politica o collettivamente organizzata può eliminare alcuni dei *costi esterni* che l'azione privata di altri individui potrebbe imporre sull'individuo in questione: è questo il caso del poliziotto che tiene lontani i ladri. In secondo luogo, l'azione collettivamente organizzata può rendersi necessaria per conseguire *benefici esterni* che non potrebbero essere ottenuti attraverso l'azione individuale, come nel caso della protezione dagli incendi.

Un approccio ortodosso o standard sarebbe forse quello di assumere la situazione caratterizzata dall'assenza di azione collettivamente organizzata come il punto zero o punto di partenza, confrontando successivamente i benefici attesi dall'intervento pubblico con i costi attesi misurati in termini della produzione sacrificata entro il settore privato. Questo approccio, sebbene familiare agli economisti non prende in considerazione i *costi di organizzazione*, cioè i *costi di organizzazione collettiva delle decisioni*.

In un approccio alternativo basato sui costi gli autori propongono di considerare l'azione politica come un mezzo per ridurre i costi esterni che sono imposti all'individuo dall'azione puramente privata o volontaria. Questo approccio differisce dall'approccio ortodosso per la posizione del punto di partenza o punto zero, che non è fatto coincidere con la situazione in cui non ha luogo alcuna azione politica, ma con quella in cui nessun costo esterno viene a ricadere sull'individuo a causa dell'azione di altri. Oltre ai costi esterni devono essere presi in considerazione anche quei costi in cui l'individuo incorre partecipando a un'attività organizzata, si definiscono pertanto *costi decisionali* i costi attesi di partecipazione a decisioni in cui è richiesto l'accordo tra due o più individui. La somma dei costi esterni e dei costi decisionali è definita *costi di interdipendenza sociale* o, più brevemente, *costi di interdipendenza*.

3.2.1 La funzione dei costi esterni

Figura 1 – La funzione dei costi esterni



Fonte: Buchanan, Tullock (1962)

Nella *funzione dei costi esterni* si mette in relazione, dal punto di vista del singolo rispetto a una data attività, i costi attesi associati all'azione di altri con il numero di individui di cui si richiede il consenso per giungere a una decisione politica finale. Questa funzione assume la forma:

$$C_i = f(N_a), i = 1, 2, \dots, N$$
$$N_a \leq N$$

Dove C_i è definito come il valore attuale dei costi attesi imposti all'individuo i -esimo dall'azione di altri, e dove N_a è definito come il numero di individui, minore o uguale alla totalità dei membri del gruppo N , di cui si richiede il consenso per prendere una decisione collettiva.

Rispetto all'intero ambito delle regole decisionali, questa funzione sarà di solito decrescente, il che equivale a dire che questi costi diminuiranno con l'aumentare del numero di individui di cui si richiede il consenso per giungere a una decisione finale. Quando le regole decisionali prescrivono l'accordo unanime, i costi attesi che ricadono sull'individuo diventano pari a zero, dato che egli non consentirà volontariamente ad altri di imporgli costi esterni se ha la possibilità di impedire che questo avvenga. Questa funzione è rappresentata geometricamente nella Figura 1. Sull'asse delle ordinate si misura il valore attuale dei costi esterni attesi e sull'asse delle ascisse il numero degli individui di cui si richiede il consenso per prendere una decisione collettiva. Questa curva decresce fino a raggiungere lo zero nel punto che rappresenta il consenso di tutti i membri del gruppo. Il punto C indica i costi esterni attesi che ricadono sull'individuo se un qualsiasi membro del gruppo viene autorizzato a prendere decisioni valide per l'intera collettività. Se dal punto C ci si sposta verso destra, si può osservare che i costi esterni attesi per l'individuo tendono a diminuire. Finché permane la possibilità che una decisione collettiva abbia conseguenze sfavorevoli per l'individuo, i costi esterni attesi sono positivi: essi si annullano solo con la regola dell'unanimità. Va sottolineato che, dicendo che i costi esterni attesi sono positivi, non si intende sostenere che l'intervento pubblico sia inefficiente o indesiderabile. L'esistenza di costi esterni positivi implica soltanto che esistono necessariamente costi di interdipendenza derivanti dall'attività considerata. L'intervento pubblico può minimizzarli, anche se il valore minimo non è detto che sia zero.

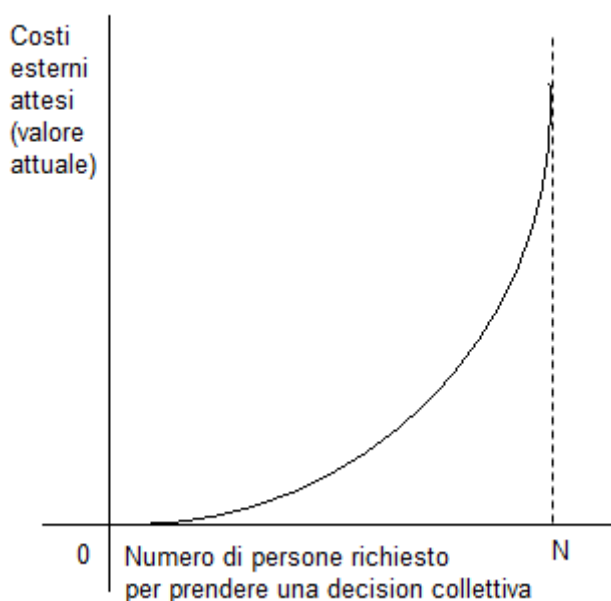
3.2.2 La funzione dei costi decisionali

Se per prendere una decisione collettiva si richiede il consenso di due o più individui, si introduce un'altra categoria di costi: quelli necessari per raggiungere un accordo. La funzione dei costi decisionali può essere scritta nel modo seguente:

$$D_i = f(N_a), \quad i = 1, 2, \dots, N$$
$$N_a \leq N$$

In cui D_i rappresenta il valore attuale di quei costi in cui l'individuo i -esimo si aspetta di incorrere partecipando all'intero insieme delle decisioni collettive. La Figura 2 illustra la relazione geometricamente.

Figura 2 – La funzione dei costi decisionali



Fonte: Buchanan, Tullock, 1962

La funzione dei costi decisionali mette in relazione i costi attesi di organizzazione delle decisioni con il numero dei membri all'interno del gruppo di cui si richiede il consenso per giungere a una scelta. I costi decisionali si presentano perché normalmente esiste

uno spazio di contrattazione, e ciascuno, consapevole di questo, cercherà di assicurarsi il massimo dei guadagni minimizzando quelli degli attori coinvolti. Ciascuno sarà indotto a non rivelare le proprie vere preferenze per assicurarsi una quota maggiore del surplus che si aspetta venga creato in seguito alla decisione. Questi costi aumentano con l'aumentare del numero di persone richiesto per prendere una decisione collettiva e approssimandosi all'unanimità si può prevedere uno spettacolare aumento. In questo caso la situazione diventa radicalmente diversa da quella che caratterizza regole meno inclusive. A livelli inferiori infatti vi è una scarsa tendenza ad effettuare contrattazioni: se qualcuno avanzasse richieste esorbitanti gli altri si rivolgerebbero semplicemente a qualcun'altro meno oneroso. Man mano che ci si approssima all'unanimità, tuttavia, questa possibilità di rivolgersi ad attori meno pretenziosi si riduce e i costi legati all'intero processo sono destinati a salire.

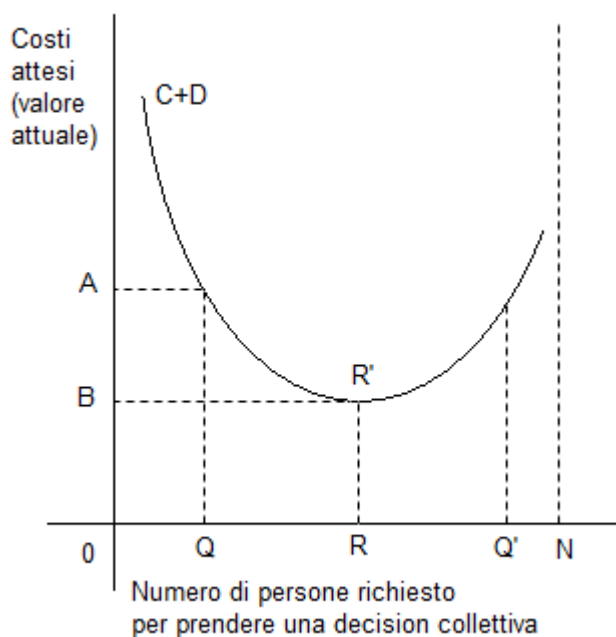
Con l'unanimità ogni votante è parte necessaria dell'accordo, ciascuno detiene infatti il monopolio di una risorsa essenziale, cioè il suo consenso e può quindi aspirare a raggiungere un accordo nei termini più favorevoli per lui con il rischio che in tali circostanze non venga raggiunto nessun accordo.

Un metodo per eliminare i costi di contrattazione e quindi buona parte dei costi decisionali, consiste nel delegare l'autorità decisionale a un singolo individuo, considerando le sue scelte vincolanti per l'intero gruppo. Se si guarda esclusivamente ai costi decisionali, la regola collettiva più efficiente è quella dittatoriale. Tuttavia, propria come la regola dell'accordo unanime deve essere temperata dal riconoscimento dell'esistenza di costi decisionali, così la regola dittatoriale deve essere temperata dal riconoscimento dell'esistenza di costi esterni. Se l'individuo avverte che potrebbe trovarsi in disaccordo con le decisioni del dittatore, o che tali decisioni potrebbero danneggiarlo, non è mai razionale per lui delegargli l'autorità decisionale⁸⁹.

⁸⁹ Su questo punto gli autori si soffermano con una breve digressione: *“se l'interesse pubblico o il bene comune fosse qualcosa che può essere determinato con relativa facilità, e se i singoli partecipanti al processo di scelta collettiva agissero in modo da promuovere questo bene comune piuttosto che i loro interessi, esisterebbe una scarsa giustificazione razionale per le complesse e costose istituzioni che caratterizzano oggi il processo democratico. In queste condizioni la delega di tutto il potere decisionale effettivo a un singolo decisore, e alla gerarchia da lui designata, potrebbe apparire perfettamente razionale. Se fosse possibile individuare strumenti capaci di garantire che il dittatore rimanga, in effetti, benevolo, l'argomento diventerebbe ancora più cogente”*.

3.2.3 Una teoria economica per la scelta di regole decisionali ottimali

Figura 3 – La funzione dei costi di interdipendenza



Fonte: Buchanan, Tullock (1962)

Una prima considerazione che emerge dall'opera di Buchanan e Tullock è la seguente: l'individuo deve prendere in considerazione la possibilità di organizzare collettivamente tutte quelle attività per le quali l'organizzazione privata gli imporrebbe dei costi attesi di interdipendenza. La sua decisione finale deve basarsi sul confronto tra questi costi e i costi attesi che gli sarebbero imposti dall'organizzazione politica stessa. In quest'ultimo caso, tuttavia, i costi dipendono dal modo in cui sono prese le decisioni collettive e pertanto, la scelta fra le numerose regole decisionali possibili non è indipendente dalla scelta di organizzare una determinata attività nella sfera privata o in quella pubblica.

Impiegando la funzione dei costi esterni e la funzione dei costi decisionali si è in grado di discutere la scelta delle regole ottimali. Queste regole possono essere definite nei termini della proporzione dei membri del gruppo di cui si richiede il consenso per prendere una decisione. L'individuo razionale, nel momento di scegliere le regole decisionali relative a un dato settore di attività, tenderà a selezionare quella regola che

minimizza il valore attuale dei costi in cui si aspetta di incorrere. Come illustrato in Figura 3, l'individuo tenderà a scegliere la regola decisionale corrispondente al punto di minimo della curva risultante dalla somma verticale della funzione dei costi esterni e della funzione dei costi decisionali.

Un'osservazione si rende necessaria: la regola in questione minimizza i costi di interdipendenza, ma non li azzerava, inoltre la rinuncia all'organizzazione politica potrebbe risultare ancora più costosa. Supponendo infatti che, ad esempio, l'organizzazione privata completamente libera generi per l'individuo i costi attesi OA, questi potrebbero ridursi ad un livello RR' affidando la decisione alla sfera pubblica. In un certo senso AB rappresenta i guadagni dallo scambi che l'individuo si aspetta come conseguenza della sua partecipazione a uno scambio politico con i suoi simili.

3.2.4 L'ambito dell'organizzazione pubblica nel modello di Buchanan e Tullock

Dal punto di vista del singolo, tutta l'azione politica può essere analizzata in termini di calcolo costi-benefici. Si intende ora esaminare, in termini molto generali, una modalità basata sui costi per decidere quali attività dovrebbero essere lasciate al privato e quali dovrebbero rientrare nella sfera pubblica.

Non verranno considerate le attività riguardanti i diritti umani e i diritti di proprietà ritenendo sia nell'interesse di ciascun membro del gruppo che tali attività ricadano nella sfera delle decisioni dello Stato. L'aspetto interessante riguarda la possibilità dell'organizzazione politica di attività che vadano oltre lo stadio minimo a cui si situa la definizione dei diritti umani e dei diritti di proprietà.

La modalità proposta da Buchanan e Tullock consiste nel confrontare i costi di interdipendenza sociale derivanti dall'azione volontaria, individuale o cooperativa, e dell'azione politica, necessariamente collettiva, di alcune attività e di scegliere l'alternativa che minimizza questi costi.

Si definiscano pertanto a , i costi attesi relativi all'azione volontaria puramente individuale; b , i costi attesi relativi all'azione volontaria cooperativa; g i costi dell'azione politica o governativa.

Si assuma che l'individuo possa ordinare questi valori per qualsiasi attività umana, dal lavarsi i denti al disarmo nucleare.

Si possono ora definire sei ordinamenti, dei quali si discuterà separatamente, derivanti dalla permutazione dei tre costi definiti sopra.

- | | |
|---------------------|---------------------|
| 1. $(a \leq b < g)$ | 4. $(b < g < b)$ |
| 2. $(a < g < b)$ | 5. $(g < a \leq b)$ |
| 3. $(b < a < g)$ | 6. $(g < b < a)$ |

Nella prima permutazione a è per definizione uguale o minore di b ($a \leq b$) quindi b non dovrebbe mai presentarsi. b assume un valore diverso da a solo quando una forma di organizzazione volontaria diversa da quella fondata su decisioni puramente individuali diventa più efficiente. Tranne nel caso particolare in cui $a = 0$, occorre osservare che per tutte le attività descritte dal primo e del secondo ordinamento, e comunque per tutte le attività descritte dagli ordinamenti rimanenti, l'individuo si aspetta necessariamente che alcuni effetti esterni risultino dal comportamento puramente individuale. Tuttavia, poiché questi costi sono più bassi di quelli associati tanto alla cooperazione volontaria quanto all'azione politica, i costi di interdipendenza sociale vengono effettivamente minimizzati se l'organizzazione di tali attività⁹⁰ è lasciata alla sfera delle scelte puramente private o individualistiche.

Le attività caratterizzate o descritte dal terzo ordinamento ($b < a < g$) presentano costi attesi di organizzare un'attività attraverso accordi contrattuali volontari minori di quelli imposti dall'azione puramente individualistica, i quali sono ancora minori dei costi associati all'organizzazione politica. L'insieme delle attività descritte da questo ordinamento, comprende molte delle attività che caratterizzano la struttura istituzionale di un'economia di mercato. L'impresa è il miglior esempio specifico di un assetto

⁹⁰ Si possono fare esempi a tutti familiari. Il colore dell'automobile guidata da un collega ha certamente qualche influenza sulla mia utilità, ma è chiaro che è preferibile lasciare questa classe di decisioni alla libera scelta individuale.

istituzionale che, combinando le risorse in unità produttive più ampie, accresce l'efficienze complessiva.

Il quarto ordinamento ($b < g < a$) è strettamente legato al terzo ma descrive attività molto diverse. Per questo tipo di attività, l'azione volontaria sarà sempre preferibile dal momento che non impone alcuna restrizione non desiderata sull'uso della proprietà, mentre l'organizzazione politica dovrà essere notevolmente più efficiente per compensare questo vantaggio⁹¹.

Laddove i costi per l'organizzazione volontaria dovessero risultare troppo elevati allora tali attività ricadranno nel quinto e nel sesto ordinamento.

Il quinto ordinamento descrive un'attività a cui sono associati alcuni effetti esterni risultanti dal comportamento individualistico ($a > 0$) e che sono ridotti o eliminati nel modo più efficiente organizzando l'attività attraverso il processo politico. Accordi contrattuali volontari possono emergere solo in seguito all'intervento pubblico, poiché i costi decisionali attesi associati all'organizzazione privata dei contratti sarebbero proibitivi. Il quinto ordinamento tenderà ad essere caratteristico di tutte quelle attività che razionalmente si sceglie di affidare al settore pubblico, e che nel loro funzionamento normale non esercitano effetti significativi sul benessere netto dell'individuo.⁹²

Il sesto ordinamento ($g < b < a$) descrive quelle attività in cui il comportamento individualistico non regolato crea significativi effetti esterni. Questa attività sono simili a quelle descritte dal quarto ordinamento ($b < g < b$), nel senso che in entrambi i casi, se non viene intrapresa un'azione politica, emergeranno accordi contrattuali volontari allo scopo di ridurre le esternalità. La differenza risiede nei costi relativi di organizzare tale internalizzazione nel settore pubblico o in quello privato. Questo insieme comprende una delle più importanti attività del governo: la fornitura dei beni collettivi puri⁹³.

Dei gruppi basati sulla partecipazione volontaria per la fornitura di beni collettivi ha scritto anche Olson arrivando a concludere che la maggior probabilità di conseguimento di un bene collettivo si ha in gruppi piccoli e caratterizzati da un notevole livello di eterogeneità negli interessi, poichè quanto più un qualsiasi membro è interessato al bene

⁹¹ Giacimenti petroliferi di proprietà comune, le riserve di caccia o di pesca e interventi di sviluppo urbano, potrebbero rappresentare degli esempi di attività rappresentate da questo ordinamento

⁹² Ad esempio la collocazione dei semafori in una cittadina.

⁹³ Ad esempio se non ci fosse alcuna protezione collettiva assicurata da una polizia pubblica, quasi sicuramente emergerebbero accordi volontari per garantire un certo livello di cooperazione nell'organizzazione della polizia privata.

collettivo, tanto più grande è la probabilità che tale membro ottenga una parte così significativa del beneficio che ne deriva che egli trarrà vantaggi dal preoccuparsi che tale bene venga procacciato, anche nel caso in cui debba assumersi tutti i costi egli stesso. Sempre secondo Olson l'azione collettiva indirizzata all'ottenimento di un bene collettivo è destinata a risultati sub-ottimali. I membri del gruppo non si procureranno, in altri termini, il bene nella quantità in cui sarebbe loro interesse comune procurarselo. Solo alcuni meccanismi istituzionali speciali forniranno ai singoli membri un incentivo ad acquisire il bene collettivo in quantità pari all'ammontare capace di soddisfare il vero interesse del gruppo nel suo insieme. Tale tendenza alla sub-ottimalità dipende dal fatto che un bene collettivo è per definizione tale che, laddove un qualsiasi componente del gruppo se lo sia procurato, non è possibile impedire ad altri membri del gruppo di farne uso. Questi quindi non hanno alcun incentivo a ottenere un livello più elevato di bene comune a proprie spese, ottenendo gratuitamente già più di quanto sarebbe disposto a pagare⁹⁴.

In conclusione all'analisi condotta si possono trarre alcune implicazioni di base. L'attore razionale appoggerà l'organizzazione politica di un'attività quando si aspetta che i costi o i benefici di interdipendenza previsti siano rispettivamente minori o maggiori dei costi associati all'organizzazione privata, su base volontaria, di quell'attività. L'organizzazione politica può, in taluni casi, diminuire i costi attesi eliminando le esternalità, in altri casi può introdurne di nuove.

3.3 Il consenso nell'ambito della democrazia

Gli uomini, si è detto, sono per natura tutti liberi, eguali e indipendenti. Nessuno può essere tolto da questa condizione e assoggettato al potere politico di un altro senza il proprio consenso. L'unico modo in cui un uomo si spoglia della propria libertà naturale e assume su di sé i vincoli della società civile è attraverso l'accordo con altri uomini per associarsi e unirsi in una comunità, per convivere in sicurezza, pace e comodità, nel sicuro godimento della proprietà, e in una maggiore sicurezza contro chi non appartiene

⁹⁴ Olson, 1974.

a essa⁹⁵. La prima caratteristica di una comunità politica legittima nella sua archeologia è quindi il *consenso volontario*⁹⁶.

In un'analisi introduttiva sul tema del consenso, realizzata partendo dalle connessioni particolarmente forti di questo con l'istituto della democrazia, si mette in evidenza il duplice aspetto, di diritto e di fatto, della sua rilevanza⁹⁷. La *rilevanza di diritto* del consenso, per l'esercizio del potere politico, ha origine nella dimensione normativa della teoria democratica fondata sulla concezione della comunità politica come comunità di cittadini e non di sudditi. In questa prospettiva, il consenso assume il significato di *vincolo*. Il fatto che queste concezioni normative si traducano in certi meccanismi istituzionali che strutturano e vincolano la vita politica, comporta poi un passaggio dalla *rilevanza di diritto* alla *rilevanza di fatto* del consenso. Disporre del consenso diventa per il potere, un'esigenza pratica oltre che di principio. Il consenso, accanto al significato di vincolo, assume quindi il significato di *risorsa* per il potere politico. Una risorsa alternativa ad altre, in particolare alla coercizione⁹⁸.

La frequenza stessa con la quale il lemma è presente nei discorsi degli attori o degli osservatori, indica che i processi centrali della democrazia, dalle elezioni ai rapporti governo-parlamento, alla realtà interna dei partiti, sono suscettibili di essere letti utilizzando la cifra del consenso. Il consenso assume in tali situazioni un valore di primo piano dell'*ethos* democratico, rappresentando condizione critica di esistenza e di funzionalità della democrazia e delle sue istituzioni, risorsa da conquistare da parte dei partiti, o addirittura elemento definitorio di questo regime là dove viene ricollegato al tema della *sovranità del popolo*. Infatti, nelle circostanze in cui il popolo non può governare direttamente ma sussiste una separazione di ruoli tra governanti e governati, questo presuppone, perlomeno, che chi governa lo faccia con il consenso dei cittadini. Tale esigenza trova la sua manifestazione istituzionale nelle elezioni popolari a cui le principali cariche di governo sono raccordate, pur nella variabilità dei circuiti istituzionali specifici. Il consenso dei governati, trasmesso attraverso i meccanismi della

⁹⁵ J. Locke, 1984.

⁹⁶ Marrone, 2001.

⁹⁷ Cotta, 1992.

⁹⁸ In ogni organizzazione politica il consenso assumerà di fatto una rilevanza tanto maggiore, come risorsa alla quale fare appello da parte dell'autorità, quanto più questa non potrà contare esclusivamente sulla coercizione o sull'accettazione passiva. Hume, 1742 citato in Cotta 1992.

rappresentanza, si propone in questa prospettiva come alternativa realistica all'irrealizzabilità della democrazia come autogoverno⁹⁹.

Un secondo aspetto che significativamente chiama in causa la questione del consenso è quello del riconoscimento del *pluralismo politico* declinato nel diritto al dissenso e all'opposizione¹⁰⁰.

Si può affermare quindi che la democrazia è un regime politico che erige il principio del consenso a principio di governo, traducendolo in una serie di *meccanismi istituzionali* corrispondenti¹⁰¹. A tal proposito si rende necessario uno sforzo cognitivo per distinguere le peculiarità del consenso a livello di massa da quelle del consenso a livello di *élite*.

La principale espressione del consenso in democrazia si concretizza nelle elezioni popolari dei governanti. Chi ha intenzione di governare deve prima riuscire a conquistare il consenso dei governati o perlomeno un determinato livello di consenso. Quale sia il significato reale del votare, soprattutto nelle democrazie rappresentative, è questione intorno alla quale i teorici degli studi elettorali si sono affaticati per lungo tempo. Essi hanno concordemente messo in dubbio l'ipotesi che le elezioni popolari in un regime di democrazia rappresentativa, funzionino come meccanismi di trasmissione, a delegati presenti nelle istituzioni del governo, di una ipotetica *volontà popolare* autonomamente articolata ed elaborata dai cittadini, riconoscendo invece che nel processo elettorale il dato iniziale non proviene *dal basso*, ma *dall'alto*, cioè a partire dalla proposta politico-programmatica dei candidati o dei partiti a cui appartengono. Il ruolo dell'elettorato si configura dunque come espressione di approvazione o di disapprovazione, di consenso o di dissenso, nei confronti dei programmi elettorali dei partiti e dei candidati che rappresentano queste proposte¹⁰².

In questa prospettiva, il consenso elettorale assume il significato di *assenso* che può oscillare tra un più attivo *sostenere* e un più passivo *consentire*.

Riuscire a stabilire in quale misura il consenso dell'elettorato nei confronti dei governanti sia un consenso libero, cosciente, razionale, informato, è questione priva di una risposta univoca ed esauriente. Si è argomentato in precedenza come la razionalità

⁹⁹ Cotta, 1992.

¹⁰⁰ Sartori, 1987; Fisichella, 1983.

¹⁰¹ Cotta, 1992.

¹⁰² Cotta, 1992; Downs, 1957.

limitata nelle scelte private risulti essere ancor più limitata nelle scelte pubbliche, ma la stima del fenomeno è di non facile realizzazione. Accanto ad ampi segmenti dell'elettorato con livelli di informazione e di comprensione delle questioni politiche piuttosto bassi, esistono di sicuro segmenti assai più attenti e informati, ma i livelli di attenzione, informazione e comprensione non variano solo da persona a persona, da strato sociale a strato sociale, ma anche in relazione agli argomenti in questione.

In aggiunta e in stretta relazione con la dimensione *verticale* del consenso tra governati e governanti, il regime democratico ne presuppone anche una *orizzontale*, tra i soggetti del pluralismo.

L'importanza del principio del consenso nel funzionamento del regime democratico emerge, quindi, da almeno altri due aspetti caratteristici: la presenza di una pluralità di organi tra loro in relazione non gerarchica e il carattere collegiale delle istituzioni centrali. In particolare questi due aspetti si manifestano nelle relazioni tra Parlamento ed esecutivo e nella struttura stessa del Parlamento¹⁰³.

Nelle democrazie parlamentari il principio del consenso si applica sin dalla costituzione del governo, e il meccanismo della *fiducia parlamentare* ne è la declinazione concreta. Inoltre l'esigenza del consenso parlamentare si ripropone ogni qual volta l'esecutivo voglia dare attuazione pratica al suo programma politico.

In questo contesto istituzionale i partiti sono venuti ad assumere un duplice ruolo presentandosi da un lato come espressioni, o meglio ancora come promotori, della diversità di posizioni politiche, cioè del dissenso, dall'altro come agenti aggregatori e gestori del consenso.

Con il progressivo aumento dell'importanza e della presenza dei partiti nella vita politica, che ha caratterizzato lo sviluppo dei regimi democratici nell'ultimo secolo, si può affermare che i processi di aggregazione del consenso all'interno delle istituzioni rappresentative sono diventati sempre più processi partitici¹⁰⁴. In *primis* la questione del consenso in Parlamento, della sua formazione e del suo mantenimento è un problema interno alla maggioranza. Questo significa che, nei casi in cui un solo partito dispone della maggioranza necessaria a prendere decisioni, il problema del consenso diventa di natura interna al partito. Laddove invece a maggioranza può essere raggiunta solo grazie

¹⁰³ Cotta, 1992.

¹⁰⁴ Poggi, 1992.

a una coalizione di partiti, il problema del consenso diventa innanzitutto un problema di *coalition building* e di *coalition maintenance*¹⁰⁵.

L'ostruzionismo delle minoranze è una possibilità che incombe su ogni Parlamento, possibilità teoricamente mitigata dal fatto che l'opposizione ha una ragionevole aspettativa di diventare a suo tempo forza di governo, trovando perciò in qualche modo conveniente consentire al governo in carica ciò che si aspetta le venga a sua volta concesso in futuro, vale a dire di governare senza intralci eccessivi¹⁰⁶. In altri contesti la prospettiva è invece di *partecipazione sincronica* al governo dove le opposizioni sono coinvolte nella messa a punto e nella deliberazione delle politiche, in forme più o meno intense, fino al caso estremo in cui la distinzione tra maggioranza e opposizione sparisce con il ricorso a formule di grande coalizione¹⁰⁷.

Nel dominio socio-politico, il consenso viene considerato come condizione necessaria per costruire un ordine sociale stabile, mentre la sua assenza è spesso vista come l'anticamera del caos. Tuttavia potrebbero verificarsi situazioni caratterizzate da forte consenso ma indirizzato verso cause infelici, si pensi ad esempio come Hitler conquistò il potere nella Germania degli anni Trenta mediante elezioni democratiche, poiché fu in grado di calamitare il consenso della maggioranza dei cittadini attorno alla piattaforma politica del partito nazista.

Il tema del consenso non dev'essere considerato prerogativa dei soli regimi democratici. Esso occupa un posto cruciale anche nei regimi non democratici dell'epoca contemporanea, intesi come modalità di governo in cui vengono negati i principi e le istituzioni del pluralismo o, in altri termini, in cui viene rifiutato il riconoscimento della legittimità di un'opposizione che si proponga come alternativa alle forze politiche al potere. In alcuni di questi regimi infatti la ricerca del consenso, declinato in vari significati, diventa addirittura un elemento centrale della vita politica. Si va quindi da regimi totalitari caratterizzati dalla politicizzazione integrale della vita che esigono un consenso positivo e attivo che coinvolga l'intera cittadinanza¹⁰⁸, a regimi autoritari nei quali si cerca di ottenere il consenso specialmente da parte dell'élite del sistema politico-

¹⁰⁵ Cotta, 1992.

¹⁰⁶ L'ostruzionismo da parte dei partiti all'opposizione ai partiti della maggioranza può portare a situazioni di stallo e all'aumento dei *costi decisionali* nell'ottica di Buchanan e Tullock. Vi sono poi situazioni in cui l'ostruzionismo ha origine allo stesso interno dei singoli partiti oppure all'interno delle coalizioni.

¹⁰⁷ Cotta, 1992.

¹⁰⁸ Fisichella, 1987.

sociale¹⁰⁹, e ci si accontenta di un consenso di contenuto negativo, cioè di un non dissenso, da parte della popolazione restante arrivando anche ad una programmata depoliticizzazione della cittadinanza che sconfinava nell'apatia e nella sopportazione, salvo naturalmente attivare strumenti di repressione nei confronti di chi si ponga in posizioni aperte di dissenso. Elezioni e plebisciti vengono utilizzati in questi ordinamenti in maniera fittizia come segnali di sostegno e di supporto al regime. Quanto più il regime si avvicina al modello totalitario, tanto più l'elezione assume il significato di momento di certificazione e di dimostrazione del consenso realizzato dal regime all'interno della società. Per ottenere simili risultati sono noti e frequenti casi di falsificazione dei risultati medesimi e di intensissimi sforzi di mobilitazione della gente, tali da rendere il risultato elettorale una conferma dell'adesione delle masse, sia pure manipolata e coartata, all'ordine politico. Elezioni come simulazione di procedure democratiche, per conferire al regime una facciata più difendibile, quindi.

Esiste un favore diffuso dell'opinione pubblica ai regimi democratici proprio perché questi non usurpano le condizioni di libera scelta. Ma il sistema democratico è ben lungi dall'essere perfetto. Schumpeter sostenne che il consenso che a questi regimi è indubbiamente dato, è in realtà espresso dalle elezioni solo in maniera marginale. Il consenso è infatti spesso modellato da gruppi di pressione in lotta per il potere¹¹⁰. La democrazia nella sua concretizzazione in elezioni periodiche, è, insomma, uno strumento di questa lotta¹¹¹.

¹⁰⁹ Ad esempio i militari, l'alta burocrazia, i gruppi economici, il clero.

¹¹⁰ Schumpeter, 1944.

Capitolo 4

Il sistema politico italiano tra consenso e governabilità

4.1 Elezioni e sistema partitico

Nel suo impianto complessivo la Costituzione italiana del 1948 assume un carattere di reazione al precedente periodo storico.

L'esperienza del passato liberale prima e della dittatura fascista poi, spinge i costituenti ad introdurre alcuni accorgimenti per prevenire concentrazioni di potere e possibili abusi¹¹². Ne è derivato un sistema parlamentare bicamerale, nel quale l'equilibrio tra i poteri legislativo ed esecutivo ha favorito piuttosto il primo¹¹³. Inoltre la legge elettorale proporzionale garantiva la rappresentanza di numerose forze politiche in Parlamento. La combinazione di tutte queste caratteristiche ha fatto dell'Italia una democrazia del consenso.

Da un'analisi sommaria dei risultati elettorali¹¹⁴ si denota una relativa stabilità del comportamento elettorale e del sistema partitico fino alla XI Legislatura, l'ultima della Prima Repubblica, seguita da una nuova fase politica, caratterizzata da profondi mutamenti tali da far parlare di Seconda Repubblica, anche se da un punto di vista formale non ci sono state innovazioni costituzionali tali da poter individuare un radicale mutamento di regime politico. Fra il 1948 e il 1987, i partiti rilevanti sono rimasti sostanzialmente gli stessi. I mutamenti avvenuti nel frattempo sono stati marginali. Verso la fine degli anni Sessanta, i monarchici sono assorbiti dal MSI. Poi, alla fine

¹¹² Vengono costituite numerose forme di istituzioni di garanzia, con il compito di esercitare un controllo sul potere legislativo e soprattutto su quello esecutivo. In particolare viene previsto un rapporto di fiducia esplicito fra governo e Parlamento e vengono istituite le figure del presidente della Repubblica, della Corte costituzionale, del Consiglio superiore della magistratura, dell'ordinamento regionale (le regioni ordinarie sono istituite però solo nel 1970) e del referendum abrogativo.

¹¹³ La cosa non sorprende, dato che si tratta di un documento prodotto da un'Assemblea, la Costituente, dove il governo non svolge alcun ruolo.

¹¹⁴ Tabelle in Appendice.

degli anni Settanta, alcuni piccoli partiti danno voce all'insoddisfazione di certi settori dell'elettorato, si affacciano così in Parlamento alcuni gruppi di estrema sinistra e soprattutto il Partito Radicale, originariamente nato da una scissione del PLI, che svolge un ruolo di rilievo nel dare voce a domande di segno libertario.

Agli inizi degli anni Novanta, a seguito del crollo non solo simbolico del Muro di Berlino, si assiste ad una erosione delle tradizionali subculture politiche. Quella comunista riceve un forte colpo dall'evidente fallimento del progetto iniziato con la Rivoluzione d'Ottobre e inizia un processo di revisione dalla quale emergono il PDS e Rifondazione Comunista. Comunque al termine di questo travagliato processo, l'estrema sinistra esce drasticamente ridimensionata perdendo 69 seggi in Parlamento rispetto all'anno precedente. Il venir meno della minaccia comunista influisce anche sulla DC che già da anni aveva conosciuto un declino dei consensi dovuto al depauperamento della subcultura cattolica¹¹⁵, le cui conseguenze erano state frenate dalla capacità della DC di mantenere il voto anticomunista. Allo stesso tempo emerge il fenomeno delle Leghe, guidato dal malcontento dell'elettorato del Nord, che, federate nella Lega Nord, ottengono 80 seggi in Parlamento, quasi il 9% dei voti.

Le elezioni del 1994 rappresentano il punto di svolta della politica italiana. Nuovi partiti erano emersi, sostituendo la maggior parte dei partiti della Prima Repubblica. Tre grandi coalizioni molto eterogenee si affrontarono alle urne. Una centrista, denominata Patto per l'Italia che includeva il Partito popolare italiano, scaturito dalla vecchia DC e porzioni provenienti da altre formazioni, prevalentemente dagli ex PSDI, PRI, PLI, PSI. La seconda alleanza, di centrosinistra, denominata Alleanza dei Progressisti, assorbiva il PDS, una parte dei socialisti, Rifondazione Comunista, i Verdi, i Cristiano sociali e altri partiti minori. La terza, di centrodestra, chiamata Polo delle Libertà al Nord e Polo del Buon Governo al Centro e al Sud, era composta da Forza Italia, la Lega, Alleanza Nazionale nata dal MSI e da una parte della vecchia DC, il Centro Cristiano Democratico e altri partiti minori. La coalizione di centrodestra vinse le elezioni e la composizione del nuovo Parlamento dimostrò l'enormità del cambiamento, registrando il più grande ricambio dal 1948.

Diversamente da quanto avveniva durante la Prima Repubblica, quando la DC dominava la scena politica, ogni elezione dal 1994 ha regolarmente punito il partito di

¹¹⁵ Ad esempio la partecipazione alla messa passa da quasi il 70% della popolazione a metà anni Cinquanta, a poco più del 30% agli inizi degli anni Ottanta. Guarnieri, 2006.

governo, o più precisamente, la coalizione che governava. La Seconda Repubblica è stata caratterizzata da due coalizioni principali che si sono sempre alternate alla guida del paese, una stabilmente posizionata nell'area di centrosinistra, l'altra nel centrodestra. Di fatto dopo la crisi del governo di centrodestra guidato da Berlusconi, nelle elezioni del 1996 vince l'Ulivo, coalizione di centrosinistra capeggiata da Romano Prodi, nelle elezioni del 2001 è stata un'alleanza di centrodestra che ha governato il paese sino alle elezioni successive del 2006 vinte dalla coalizione di centrosinistra. Il gioco di alternanze è proseguito con le elezioni del 2008.

Il sistema partitico emerso con la Seconda Repubblica è radicalmente diverso da quello del passato. Oltre ad essere caratterizzato da nuovi partiti, presenta una nuova struttura basata sulle coalizioni.

La durata media delle quindici¹¹⁶ legislature è di 1457 giorni. Sono giunte al naturale compimento¹¹⁷ la I, la II, la III, la IV, la X e la XIII Legislatura. La V, la VI, la VII, l'VIII la IX, l'XI e la XII Legislatura sono state sciolte anticipatamente dal Presidente della Repubblica¹¹⁸. Mediamente le Legislature duravano di più nella Prima Repubblica rispetto alla Seconda, la durata media delle Legislature nella Prima Repubblica era di 1522 giorni rispetto ai 1281 giorni della Seconda.

Come si desume dalle tabelle 16 e 17 in appendice, che elencano tutti i governi dal 1948 al 2012, l'Italia è passata attraverso 58 governi. La durata media dei governi nella Prima Repubblica è stata di 357 giorni mentre nella Seconda Repubblica è stata di 640 giorni. Il governo durato meno è stato il Fanfani I della II Legislatura con soli 23 giorni di permanenza. Il governo più longevo è stato il Berlusconi II della XIV Legislatura con 1412 giorni. Dato che, con la sola eccezione della prima Legislatura, nessun partito ha mai avuto, da solo, la maggioranza in Parlamento, i governi italiani sono sempre stati governi di coalizione o governi tecnici.

Il punto debole dei governi della Prima Repubblica si riteneva imputabile al fatto di non uscire direttamente dalle elezioni. La natura antisistema del principale partito

¹¹⁶ La sedicesima è ancora in corso al momento in cui si scrive.

¹¹⁷ Secondo l'art. 60 della Costituzione Italiana: *"la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni. La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra"*.

¹¹⁸ L'art. 88 della Costituzione Italiana disciplina il potere di scioglimento anticipato delle camere da parte del Presidente della Repubblica: *"Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura"*.

all'opposizione, il PCI, rese di fatto impossibile la sua ascesa al governo e quindi l'alternanza fra partiti diversi come avvenuto nella Seconda Repubblica, di conseguenza, con le elezioni, venivano decisi i rapporti di forza fra i partiti e non la colazione di governo.

Il consenso degli elettori espresso durante le elezioni si traduce nella composizione delle Camere attraverso le peculiarità del sistema elettorale vigente. In Italia la legge elettorale è cambiata due volte dal 1948. Sino al 1994 le elezioni si svolgevano con un sistema proporzionale con voto di preferenza. Nel 1994 è stato introdotto un sistema elettorale misto a prevalenza maggioritario¹¹⁹ per poi ritornare con le elezioni del 2006 ad un sistema proporzionale ma a liste bloccate e con premio di maggioranza e sbarramenti.

Il dibattito sugli effetti delle leggi elettorali, in genere, si concentra sul loro impatto in termini di rappresentatività e di governabilità.

Con un semplice calcolo è emerso che, il sistema elettorale proporzionale, garantisce una migliore corrispondenza tra il consenso degli elettori ai partiti, espresso attraverso il voto, e l'assegnazione dei seggi in Parlamento, rispetto ad un sistema tendenzialmente maggioritario. Per Legislatura infatti, mediamente, la differenza tra i seggi corrispondenti alla percentuale di voti assegnati dagli elettori ai partiti e i seggi assegnati ai partiti in Parlamento, equivale a 47 seggi col sistema proporzionale e 154 seggi col sistema misto a prevalenza maggioritario.

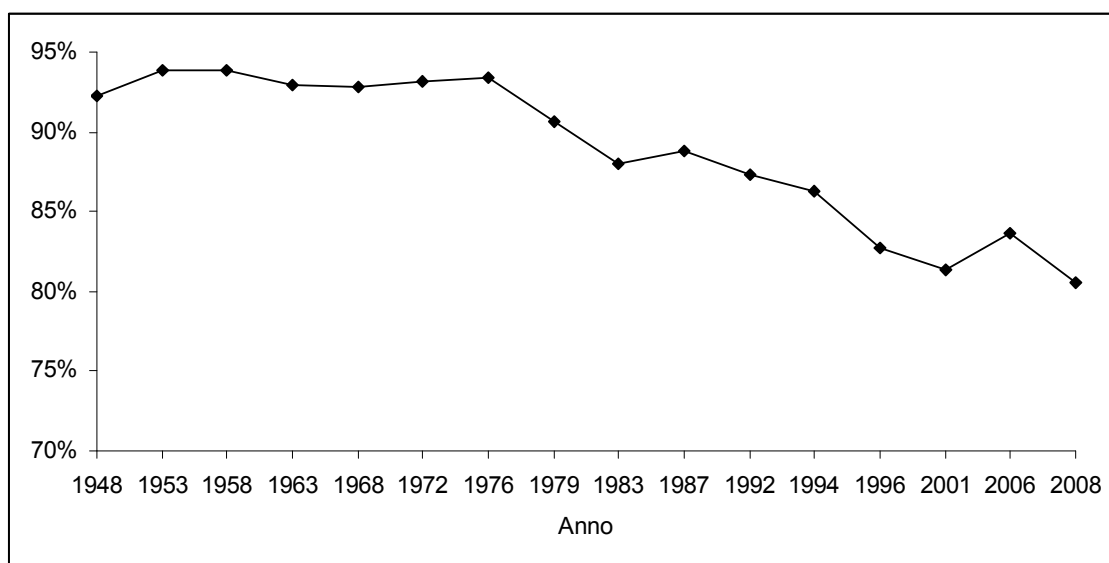
Il sistema maggioritario sembra invece garantire una migliore governabilità rispetto al sistema proporzionale. La durata media dei governi in carica durante le Legislature del sistema maggioritario è stata di 549 rispetto ai 384 giorni del sistema proporzionale.

4.2 Il comportamento degli elettori

Un'analisi sommaria del comportamento degli elettori mostra come siano sempre meno gli elettori che esercitano il loro diritto di voto.

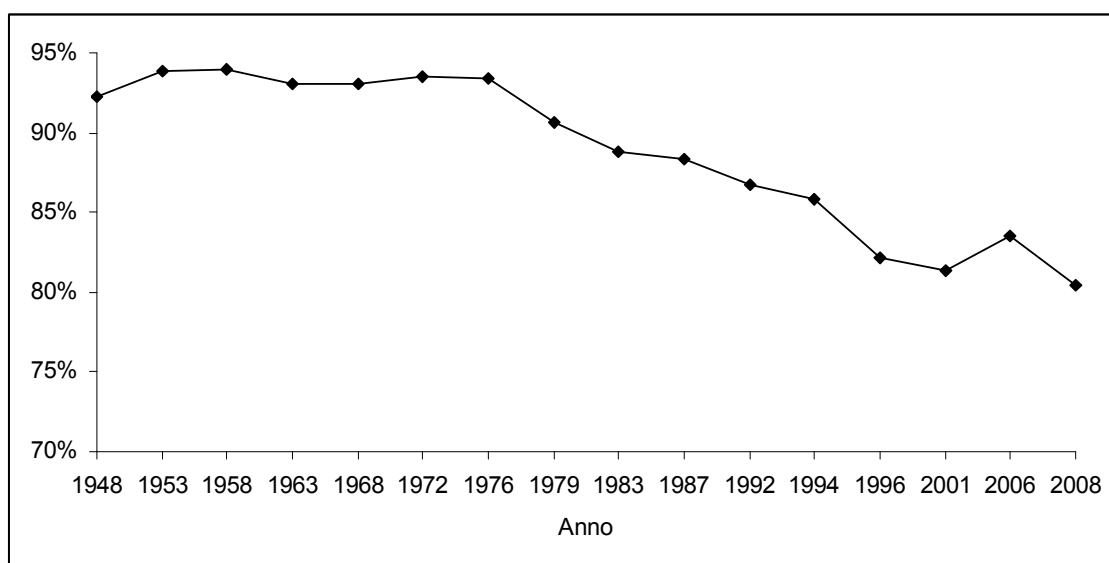
¹¹⁹ I *tre quarti* dei parlamentari venivano eletti con un sistema uninominale maggioritario a un turno; il *restante quarto* veniva eletto con un sistema proporzionale a liste.

Grafico 1 – Quota di votanti sul totale degli elettori per le elezioni della Camera dei Deputati¹²⁰



Fonte: Elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it

Grafico 2 – Quota di votanti sul totale degli elettori per le elezioni del Senato della Repubblica¹²¹



Fonte: Elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it

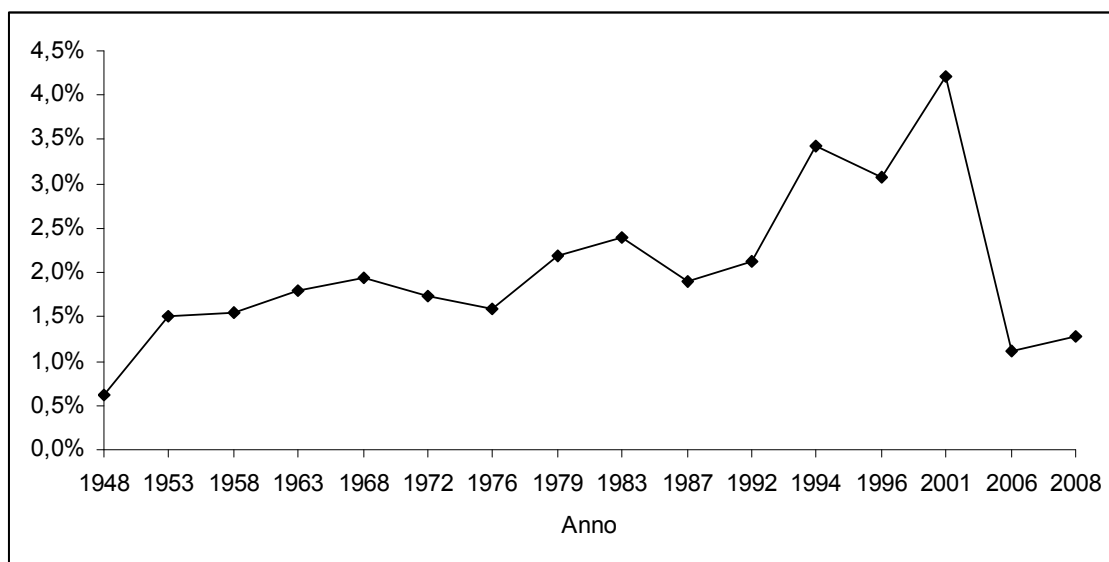
¹²⁰ L'art. 56 della Costituzione italiana prevede che: "La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto. Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero. Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno della elezione hanno compiuto i venticinque anni di età".

¹²¹ L'art.57 della Costituzione italiana prevede che: "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero".

L'art. 58 della Costituzione italiana prevede che: "I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età. Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno".

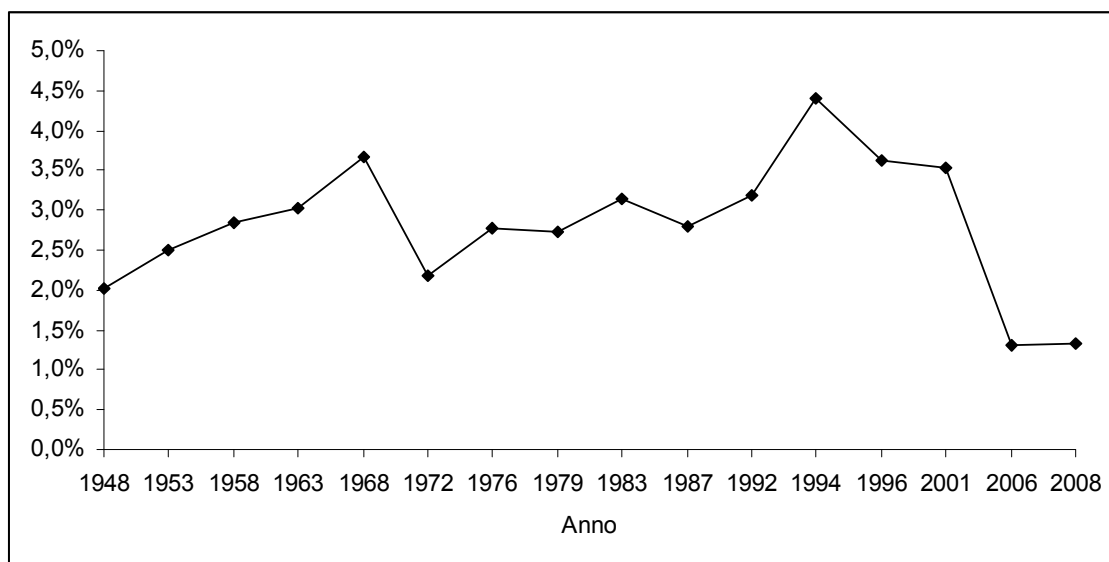
I Grafici 3 e 4 presentano rispettivamente la quota di schede bianche sul numero di votanti per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica.

Grafico 3 – Quota di schede bianche su votanti per l’elezione della Camera dei Deputati



Fonte: Elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell’Interno, www.interno.it

Grafico 4 – Quota di schede bianche su votanti per l’elezione del Senato della Repubblica

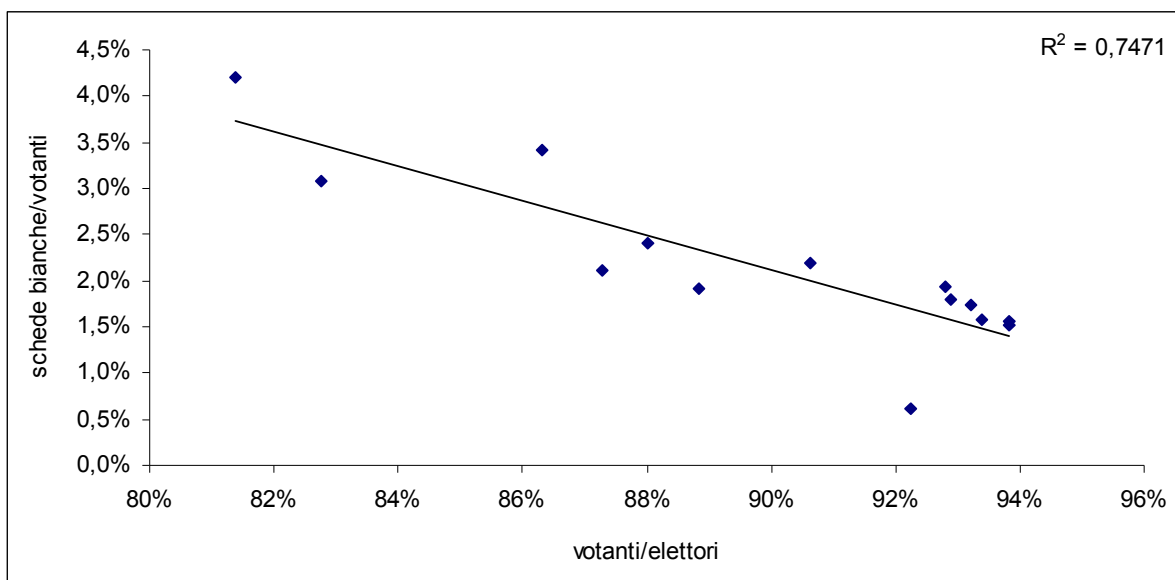


Fonte: Elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell’Interno, www.interno.it

In alcuni casi la quota dei votanti sul numero degli elettori e la quota delle schede bianche sul numero dei votanti possono essere interpretati come segno di dissenso nei confronti del sistema politico. Si noti come ai picchi nel grafico rappresentante la quota di votanti sul numero degli elettori, corrispondano picchi di segno opposto nel grafico rappresentante la quota di schede bianche sul numero dei votanti.

La relazione è ben esemplificata dal Grafico 5 nel quale si denota una certa correlazione tra la quota di votanti sul numero degli elettori e la quota di schede bianche sul numero dei votanti.

Grafico 5 – Relazione tra quota di votanti sul numero di elettori in % e quota di schede bianche sul numero dei votanti in %.



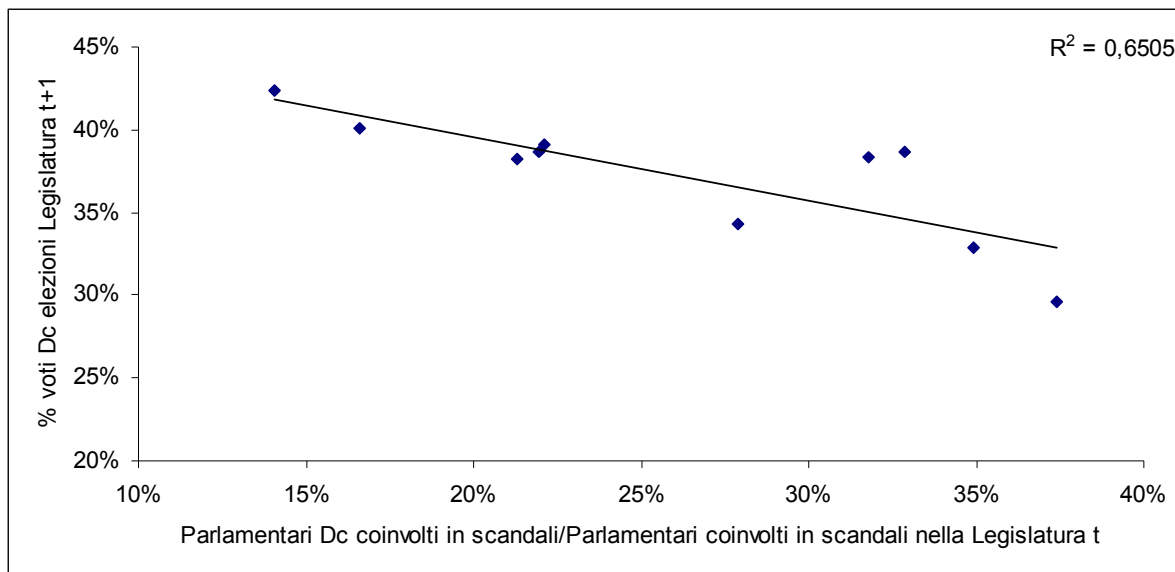
Fonte: Elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it

Se invece ci si concentra sul consenso ad un singolo partito si può notare una correlazione tra la percentuale di Parlamentari di un singolo partito coinvolti in scandali¹²² durante la Legislatura e i voti raccolti dal partito alle elezioni al termine della Legislatura.

I Grafici 6 e 7 mostrano questa correlazione applicata ai due maggiori partiti, in termini di consensi, della Prima Repubblica, la DC e il PCI.

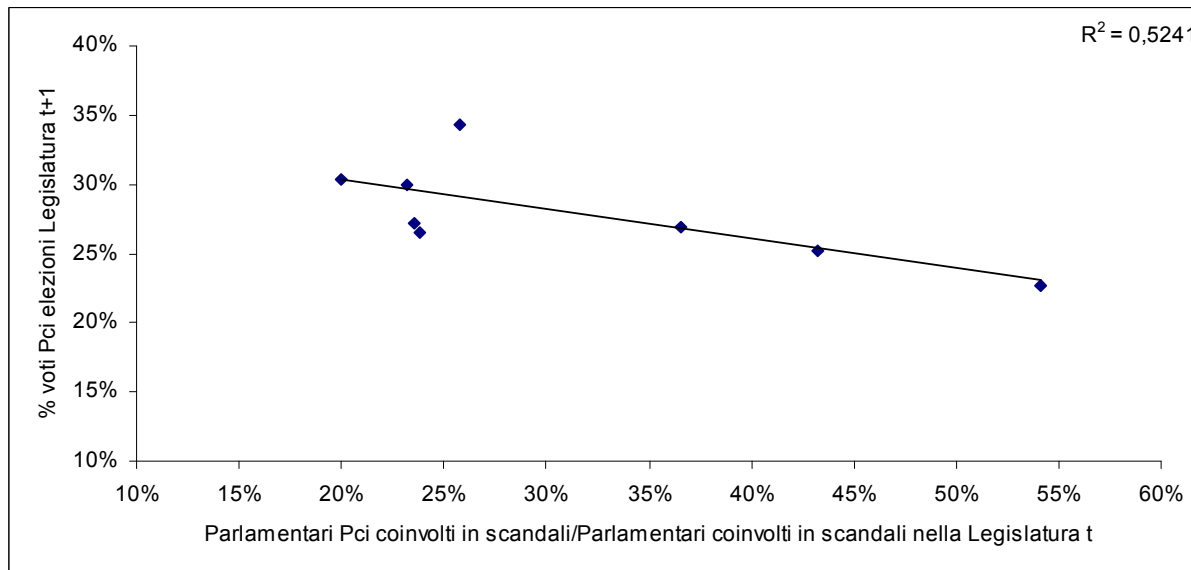
¹²² Gli scandali fanno riferimento alla percentuale di Parlamentari per ogni Legislatura per i quali la magistratura italiana ha fatto richiesta di rimozione dell'immunità parlamentare per poterli perseguire.

Grafico 6 – Relazione tra scandali parlamentari e consenso degli elettori per il partito DC



Fonte: Per i valori in ascissa, elaborazione dati proveniente dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti. Per i valori in ordinata, elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it.

Grafico 7 – Relazione tra scandali parlamentari e consenso degli elettori per il partito PCI



Fonte: Per i valori in ascissa, elaborazione dati proveniente dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti. Per i valori in ordinata, elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it.

4.3 Situazione macroeconomica a confronto tra Prima e Seconda Repubblica

Il Grafico 8 racconta l'andamento del Pil e del debito pubblico¹²³ dal 1970 al 2010.

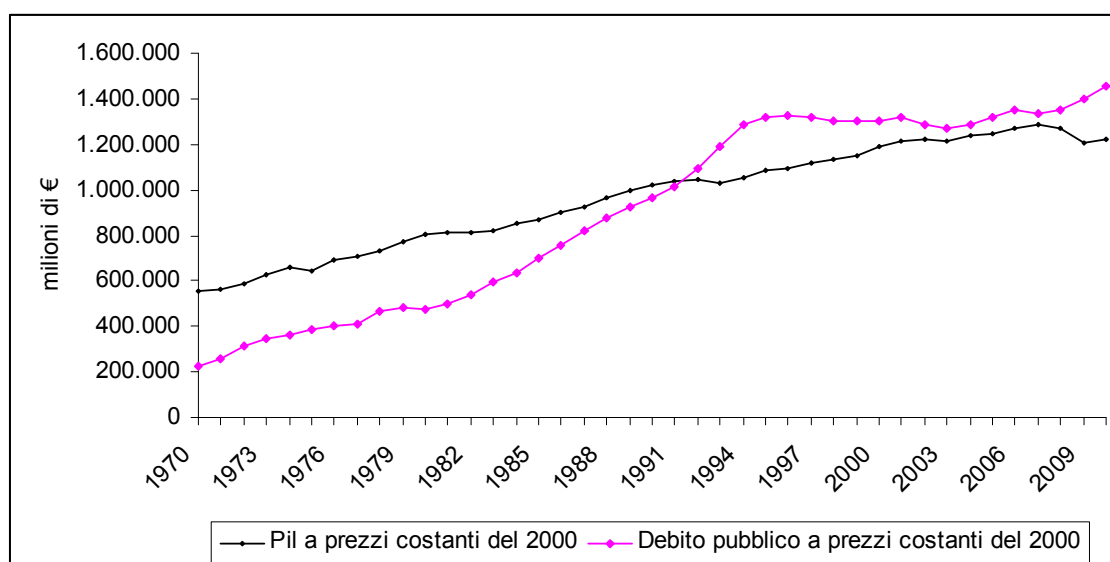
Il tasso di crescita medio annuo del Pil risulta superiore negli anni della Prima Repubblica rispetto agli anni della Seconda, assumendo valore 2,77% nel primo caso e di 1,01% nel secondo caso.

L'anno in cui il Pil raggiunge il maggior tasso di crescita è il 1973. In quell'anno il Pil cresce del 7,13% rispetto all'anno precedente. Al Governo siede Andreotti fino a luglio e Rumor fino al marzo dell'anno successivo.

L'anno in cui il Pil raggiunge il minor tasso di crescita è il 2009 con -5,22%. Al governo siede Berlusconi per la quarta volta e la crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti si fa sentire anche in Europa.

Tra il 1991 e il 1992 il rapporto debito/Pil supera per la prima volta il 100% fino a raggiungere quasi il 122% nel 1994. Da lì in poi, il rapporto tende a diminuire pur mantenendosi sopra la soglia del 100%. Dal 2008 riprende la crescita raggiungendo quasi il 120% nel 2010.

Grafico 8 – Andamento del Pil e del debito pubblico dal 1970 al 2010 a prezzi costanti del 2000



Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it

¹²³ Valori in milioni di euro a prezzi costanti del 2000.

Il Grafico 9 riporta le entrate e le uscite delle amministrazioni pubbliche e i vari saldi¹²⁴. Una rapida analisi della spesa delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi sul debito, mostra come questa sia tendenzialmente cresciuta con un tasso medio annuo dell'1,53%. L'anno in cui si è manifestato il maggior tasso di crescita è stato il 2001 con i governi Amato II e Berlusconi II. L'anno in cui sono stati fatti i maggiori tagli alla spesa risulta il 2000 con il governo D'Alema II. In quell'anno le spese al netto degli interessi sono diminuite del 3,04% rispetto l'anno precedente.

L'indebitamento netto¹²⁵ rimane elevato per tutti gli anni Ottanta per poi migliorare nei primi anni Novanta. Il 1992 rappresenta uno spartiacque decisivo nella storia della finanza pubblica italiana: con la sottoscrizione del trattato di Maastricht, che implicava impegni molto severi di consolidamento fiscale ai fini dell'ammissione nell'Unione monetaria, la lira subisce una grave crisi valutaria a cui fa seguito una pesante svalutazione. L'operazione iniziata dal primo governo Amato e realizzata sia con una riduzione della spesa, sia con l'inasprimento della pressione fiscale, viene portata a termine nel 1997 dal governo Prodi, con il raggiungimento di valori dei parametri fiscali compatibili con l'entrata nell'Unione monetaria

Nel periodo considerato, il debito pubblico è cresciuto con un tasso superiore al tasso di crescita del Pil fino al 1995. Dal 1996 al 2004, si nota una riduzione del debito pubblico ed un Pil che cresce con un tasso annuo stabile attorno all'1%.

Il 2007 si chiude con un Pil cresciuto dell'1,48% ed un debito pubblico ridotto dell'1,38. Con la crisi finanziaria il rapporto tra debito e Pil torna ad aumentare. Nel 2008 il Pil si è ridotto dell'1,32% e il debito è aumentato dell'1,16%. Nel 2009 il tasso di crescita del Pil è stato del -5,22% laddove il debito è aumentato del 3,45%.

I rapporti tra alcune grandezze economiche e il Pil sono illustrati nel Grafico 11.

Fino alla prima metà degli anni Ottanta l'aumento del debito è principalmente imputabile alla dinamica del disavanzo primario. Negli anni successivi però iniziano a manifestarsi gli effetti degli interessi sul debito¹²⁶ e, anche se il saldo primario si ridimensiona, nella seconda metà degli anni Ottanta e nella prima metà degli anni

¹²⁴ Su dati Istat. Il saldo corrente è calcolato come differenza tra le entrate tributarie ed extratributarie e il totale delle spese correnti. Il saldo primario è calcolato come differenza tra le spese, al netto degli interessi, e le entrate, del settore della Pubblica Amministrazione.

¹²⁵ Saldo dei conti economici, correnti e in conto capitale, relativi al settore delle Amministrazioni pubbliche, da cui sono escluse le operazioni finanziarie.

¹²⁶ In Grafico 10.

Novanta, l'aumento del rapporto debito/Pil risulta pericolosamente alimentato dal circolo vizioso debito-interessi-debito.

Solo a partire dal 1995, a seguito delle operazioni di risanamento finanziario iniziate nel 1992, la variazione del debito inizia ad assumere segno negativo. Questo virtuoso cammino si è però interrotto dal 2005 in poi.

In un recente paper, Giarda¹²⁷ definisce la spesa pubblica e la sua dinamica come espressione della coscienza collettiva e ostacolo alla crescita economica. Scelta di democrazia e fonte di pratiche improprie. In ogni caso, capace di attirare crudi enunciati di disaccordo politico.

Nello stesso paper evidenzia una serie di sprechi e di inefficienze insiti nell'organizzazione dell'offerta di servizi e investimenti pubblici e negli interventi finanziari disposti a favore di operatori economici o di individui o famiglie. Tra questi¹²⁸ vi sono sprechi dovuti ad inefficienze produttive, ad errori nelle politiche redistributive o nell'esecuzione di interventi pubblici¹²⁹.

Un ulteriore elemento caratteristico della gestione della spesa pubblica viene rilevato nella difficoltà di aggiustare la struttura della spesa al mutamento dei bisogni e dei caratteri demografici, sociali ed economici della collettività.

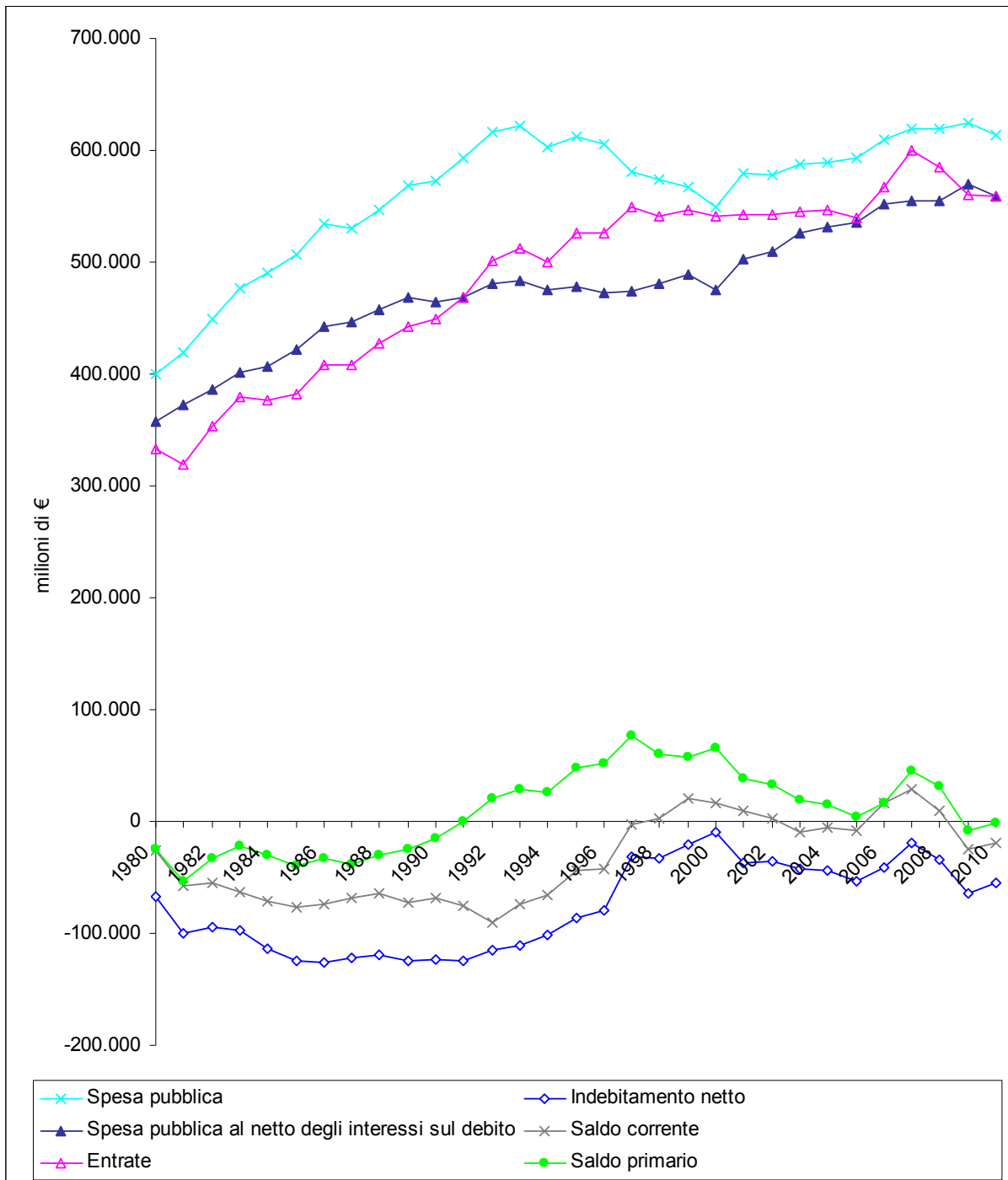
Altre forme di inefficienza possono derivare da un elevato livello di spesa pubblica quando si considerano i costi opportunità di natura macro-economica in termini di perdita di consumi privati, di rallentamento della crescita, di perdita di occupazione o quant'altro. I benefici specifici dei programmi di spesa pubblica di lungo termine infatti possono essere inferiori ai costi provocati dal suo finanziamento tramite l'aumento del prelievo tributario o con la emissione di titoli del debito pubblico. Imposte elevate spesso condizionano l'opinione pubblica scoraggiando l'attività economica, l'offerta di lavoro e l'assunzione di rischi.

¹²⁷ Gruppo di lavoro sul "bilancio e patrimonio pubblico" coordinato dal prof. Piero Giarda, 2011.

¹²⁸ Per una trattazione completa si rimanda al paper *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare* del Gruppo di lavoro sul "bilancio e patrimonio pubblico" coordinato dal prof. Piero Giarda, 2011.

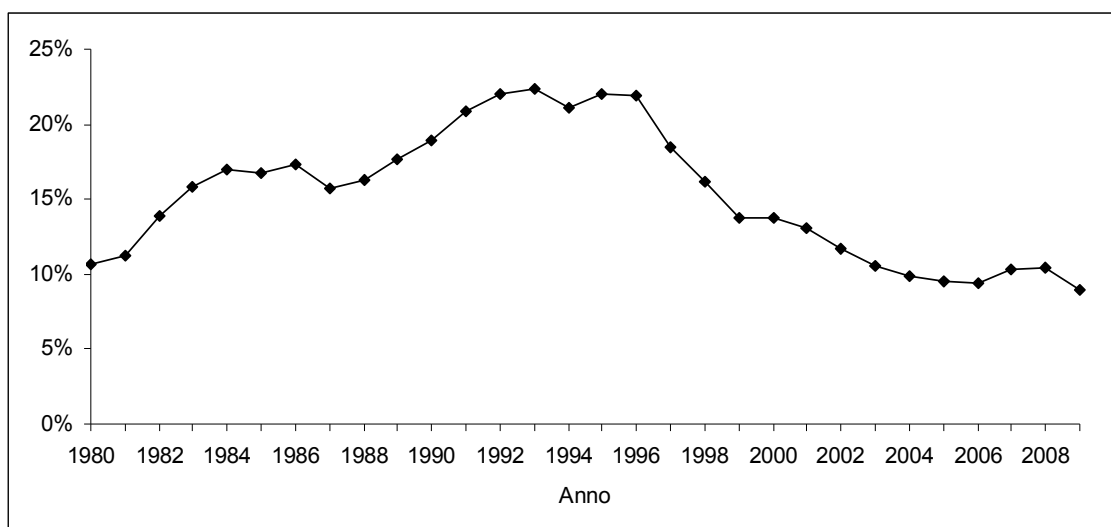
¹²⁹ Ad esempio l'utilizzo di fattori produttivi in misura eccedente la quantità necessaria o l'acquisto di tali fattori ad un prezzo superiore al prezzo di mercato, l'utilizzo di tecniche di produzione obsolete, l'errata identificazione dei soggetti meritevoli di essere inseriti nei programmi di sostegno, la progettazione di opere incomplete, il mancato completamento di opere iniziate, i tempi di esecuzione molto superiori ai tempi programmati.

Grafico 9 – Entrate, uscite e saldi in milioni di euro a prezzi correnti del 2000. Dal Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.



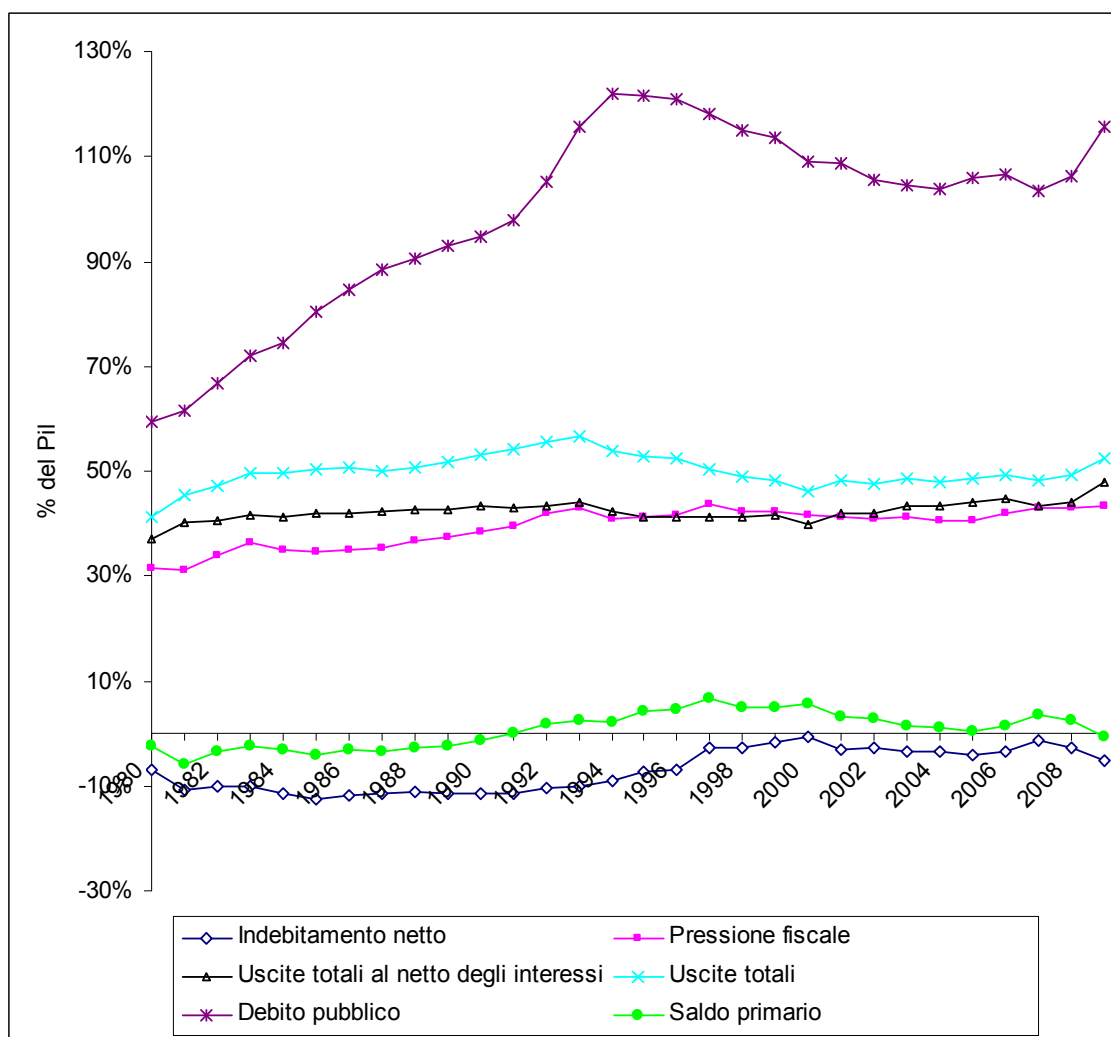
Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it

Grafico 10 – Peso degli interessi sul debito pubblico, sulla spesa pubblica, in %



Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it

Grafico 11 – Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, in % del Pil



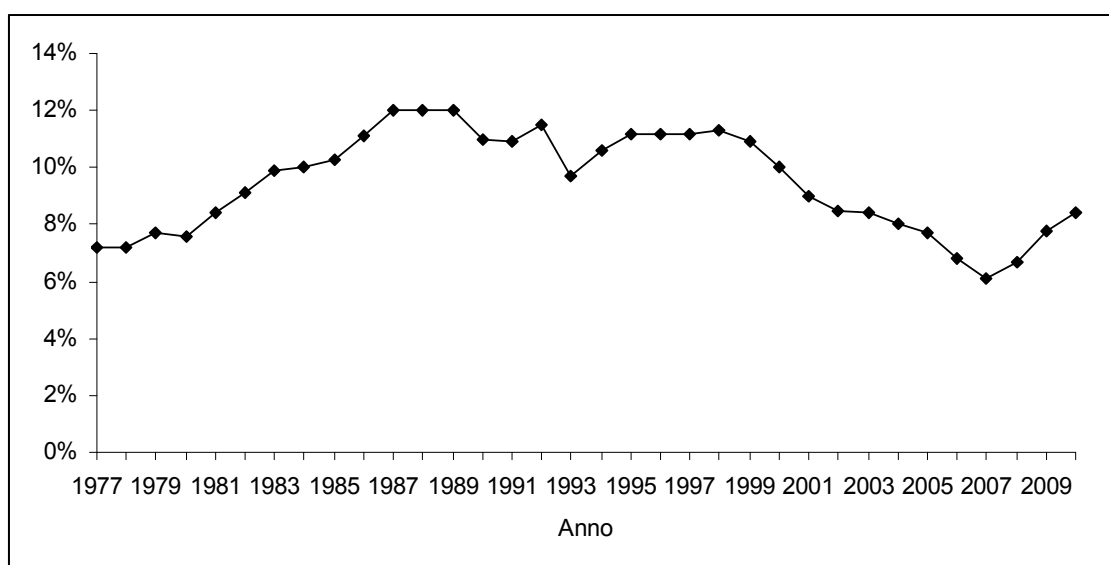
Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it

Una rapida analisi del mercato del lavoro in Italia mostra come la disoccupazione¹³⁰ sia tendenzialmente aumentata fino alla fine degli anni Ottanta per poi rimanere stabile attorno all'11% per tutti gli anni Novanta, eccetto un piccolo negativo nel 1993. Fino al 2007 si nota un trend negativo che tocca il minimo storico nel 2007. La percentuale di persone in cerca di occupazione rispetto alla forza lavoro è poi tornata a salire negli anni della crisi finanziaria.

Gli anni in cui si è registrato il maggior tasso di disoccupazione sono il 1987, 1988 e 1989 con il 12% di disoccupati. I governi erano quelli del Fanfani VI, di Gorla, di De Mita e del Andreotti VI. L'anno in cui si è registrato il minor tasso di disoccupazione è il 2007 con il governo Prodi II.

Il tasso di disoccupazione medio annuo durante la Prima Repubblica è stato del 9,9% con un tasso di crescita medio annuo del 2,1%. Il tasso di disoccupazione medio annuo durante la Seconda Repubblica è stato del 9,0% con un tasso di crescita medio annuo del -0,5%.

Grafico 12 – Tasso di disoccupazione. Anni 1977 - 2010



Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it

¹³⁰ Il tasso di disoccupazione è dato dal rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro, moltiplicato per 100. La definizione di disoccupato si modifica nel corso degli anni; in particolare, fino al 1992, i disoccupati si riferiscono ai quattordicenni e oltre, dal 1993 al 2003 ai quindicenni e oltre, dal 2004 alle persone nella classe di età 15-74 anni. www.istat.it

4.4 I costi del consenso nel sistema politico italiano

L'intuizione acuta di Buchanan e Tullock di trattare l'azione politica in una prospettiva economica estendendo la concezione della razionalità individuale tipica del mercato, all'ambito politico e di considerare congiuntamente nello stesso modello elementi quali i benefici ottenibili da un apparato decisionale politico, i costi di tale apparato e il consenso, porta ad una visione originale ed insolita dei sistemi politici a cui segue una difficoltà di stima e di applicazione concreta che richiede sforzo cognitivo e astrazione. Il tentativo di applicazione di tale modello al sistema politico italiano, che si andrà a presentare, è frutto di tale sforzo e di alcuni aggiustamenti e semplificazioni non troppo irrealistiche.

Nel modello originale vengono posti in relazione i costi per il singolo derivanti dal prendere una decisione in maniera collettiva e la regola decisionale adottata. Se si prende in considerazione come organo decisionale il Parlamento italiano, la regola decisionale è data, ciò che varia è il consenso ai vari partiti, che emerge a seguito delle elezioni.

Come indicatore dei costi esterni, interpretati come costi, o benefici, che ricadono sui cittadini a seguito delle decisioni adottate in Parlamento, si è utilizzato il saldo corrente pro capite¹³¹ delle Amministrazioni Centrali¹³² al netto degli interessi passivi, deflazionato utilizzando un deflatore specifico calcolato sui dati Istat riguardanti la spesa per consumi collettivi¹³³ delle Amministrazioni Pubbliche. Come variabile indipendente si è utilizzato il consenso di cui gode il partito uscente vincitore dalle elezioni come percentuale dei seggi ottenuti per la Camera dei Deputati. Si è utilizzata

¹³¹ Calcolato come differenza tra le entrate tributarie ed extratributarie e il totale delle spese correnti. È stato utilizzato il valore medio durante la Legislatura in cui è stato calcolato tale saldo.

¹³² Si utilizzano i conti delle Amministrazioni Centrali in quanto dipendono in misura maggiore dalle decisioni prese dagli organi centrali dello Stato rispetto ai conti delle Amministrazioni Pubbliche sui quali influiscono decisioni prese a livello locale dagli eletti nelle Amministrazioni locali.

¹³³ “La produzione dei beni e servizi che concorrono a formare la spesa per consumi collettivi avviene con tecniche di produzione ad alta intensità di lavoro; inoltre, secondo l'opinione di molti commentatori, il tasso di progresso tecnico incorporato nei processi di produzione dei beni pubblici è strutturalmente minore di quello proprio della media dei beni prodotti per il mercato. A ciò si aggiunga che la dinamica delle retribuzioni dei dipendenti pubblici è stata, e forse lo è ancora, collegata alla dinamica delle retribuzioni del settore privato. Il processo di rinnovo dei beni capitali impiegati nei processi di produzione pubblica comporta tuttavia solo modesti guadagni di produttività, che non giustificerebbero una dinamica delle retribuzioni dei dipendenti pubblici simile a quella delle retribuzioni nel settore privato. La combinazione dei due fattori, dinamica salariale simile a quella del settore privato e un basso tasso di progresso tecnico, comporta un aumento dei costi dei beni di consumo collettivo rispetto ai costi di produzione dei beni privati”. Giarda, 2011.

la percentuale dei seggi assegnati al partito e non alla coalizione nell'ipotesi che vi sia maggior coesione all'interno di un partito piuttosto che in una coalizione di più partiti¹³⁴, ma soprattutto perché l'elettore esprime la propria preferenza, e quindi il proprio consenso, al partito e non alla coalizione.

Si noti in Grafico 13 come, tendenzialmente, all'aumentare del consenso, si riduce il saldo corrente al netto degli interessi, segno di una riduzione dei costi sostenuti dai cittadini come imposizione fiscale o come un aumento dei benefici a seguito di un aumento della spesa pubblica.

Per i costi decisionali si è utilizzato il numero di giorni medio necessario per l'approvazione di una legge durante la Legislatura¹³⁵. In questo caso in ascissa è stata posta la percentuale di seggi in Parlamento necessari al partito uscente vincitore dalle elezioni per raggiungere la maggioranza durante le decisioni. La relazione tra consenso e costi decisionali è illustrata nel Grafico 14. Si noti come, tendenzialmente, all'aumentare della quota di seggi attribuiti ai partiti con i quali si ricerca un accordo, aumentano i giorni medi necessari per l'approvazione di una legge.

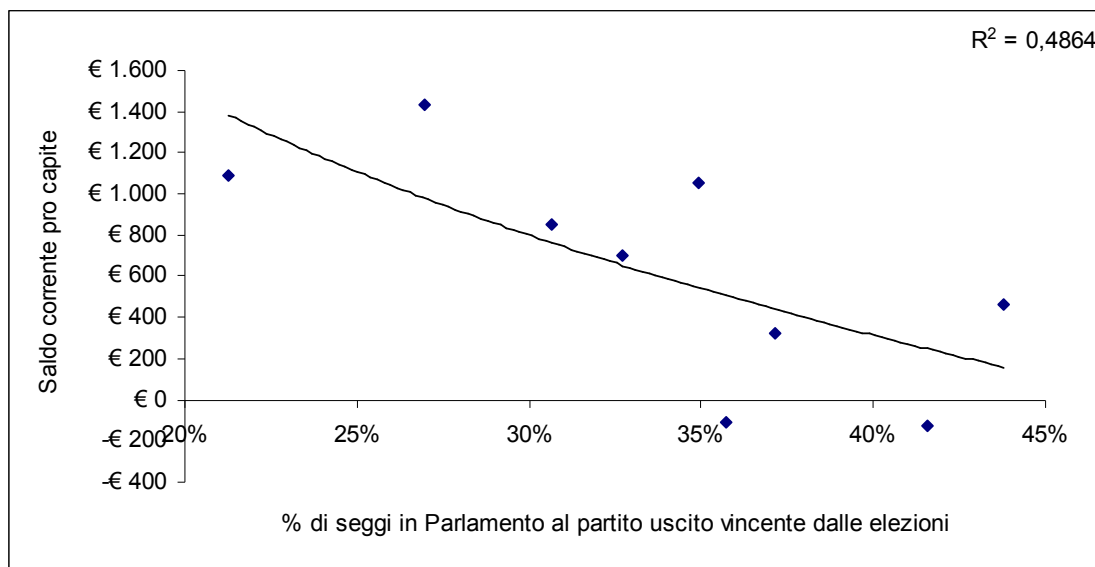
L'interpretazione di tali andamenti può essere derivabile dalle argomentazioni sulla razionalità degli attori, alla base delle teorie della *Public Choice*. Se si assume infatti che l'obiettivo precipuo del partito uscente vincitore dalle elezioni sia quello di vincere anche alle tornate elettorali successive, questo adotterà, nel corso della Legislatura, misure espansive per ottenere consensi tra il corpo elettorale¹³⁶ e la facilità con la quale il partito vincitore potrà adottare politiche che massimizzano la probabilità di rielezione dipende dal consenso di cui dispone all'interno dell'organo decisionale. Maggiore è il numero di seggi con cui sarà presente in Parlamento, maggiore sarà anche il suo potere decisionale e quindi minori saranno i costi decisionali.

¹³⁴ Si pensi alla VII Legislatura durante la quale la maggioranza parlamentare è costituita da Dc, PSDI, Pri, PSI e anche PCI, raggiungendo il 91,43% dei seggi in Parlamento ma durando solo 1079 giorni soprattutto per la difficoltà di far convivere all'interno della stessa maggioranza parlamentare posizioni politiche molto distanti tra loro.

¹³⁵ Di Porto, 2007.

¹³⁶ È il cosiddetto voto di scambio con cui l'elettore baratta la propria preferenza con un beneficio, o la promessa di tale, snaturando la dimensione e la convinzione politica.

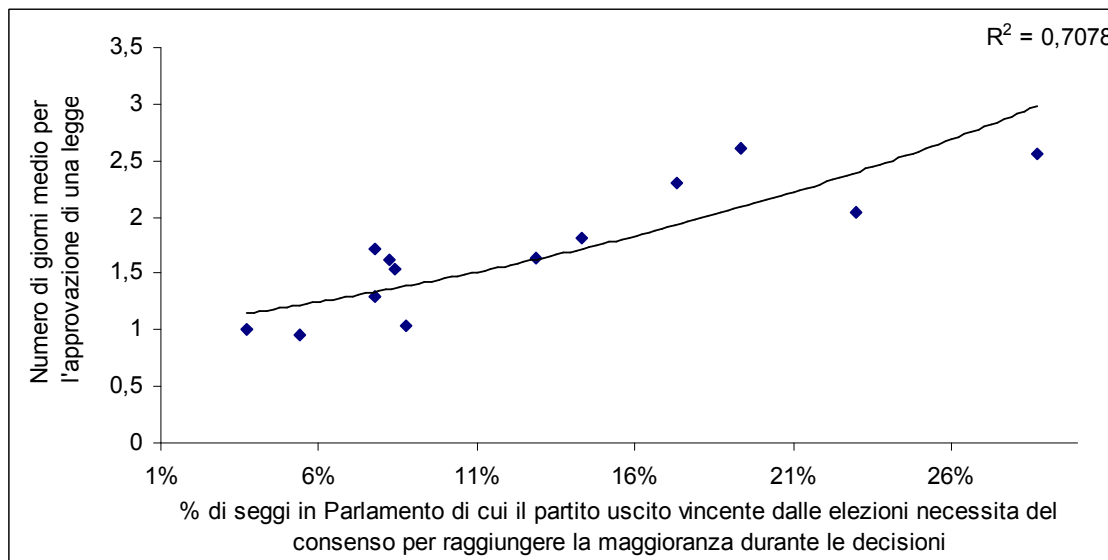
Grafico 13 – Andamento dei costi esterni in un'applicazione del modello di Buchanan e Tullock al sistema politico italiano



Fonte: Per i valori in ascissa, elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it.

Per i valori in ordinata, elaborazione dati istat, www.istat.it.

Grafico 14 – Andamento dei costi decisionali in un'applicazione del modello di Buchanan e Tullock al sistema politico italiano



Fonte: Per i valori in ascissa elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it.

Per i valori in ordinata, elaborazione su dati di Di Porto, 2007.

Per poter rendere confrontabili la funzione dei costi esterni e la funzione dei costi decisionali ed arrivare quindi a costruire la funzione dei costi di interdipendenza, sono state effettuate alcune modifiche ai valori presentati poc' anzi.

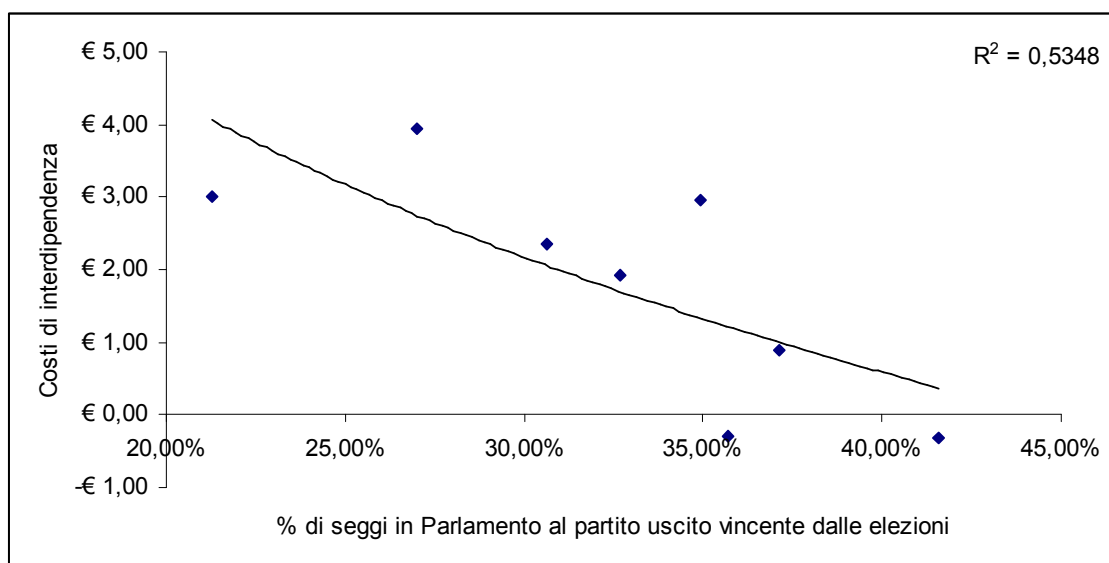
Il saldo utilizzato per il calcolo dei costi esterni è stato riportato su base giornaliera.

I costi decisionali sono stati integrati con valori economici¹³⁷, nel dettaglio è stata utilizzata la spesa per le indennità e i rimborsi dei Parlamentari per l'anno 2011¹³⁸ su base giornaliera e pro capite, moltiplicata per il numero medio di giorni necessari per l'approvazione di una legge in Parlamento.

La relazione tra costi di interdipendenza, definiti come somma dei costi esterni e dei costi decisionali, e il consenso, definito come percentuale di seggi attribuiti al partito uscente vincitore dalle elezioni, è rappresentata nel Grafico 15.

Si può notare come i costi di interdipendenza vengono minimizzati nel punto il cui consenso è massimo.

Grafico 15 – Andamento dei costi di interdipendenza in un'applicazione del modello di Buchanan e Tullock al sistema politico italiano



Fonte: Per i valori in ascissa, elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it.

Per i valori in ordinata elaborazioni personali ritrovabili in appendice.

¹³⁷ Si introduce così anche l'argomento dei costi dell'apparato politico che verrà approfondito nel capitolo seguente.

¹³⁸ Fonte: Bilancio dello Stato, 2012.

Se nel mercato economico si discorre sulla sovranità del consumatore, così nelle democrazie si narra di sovranità dell'elettore, e il personale politico sarebbe semplicemente il mandatario dei voleri di quest'ultimo. I rappresentanti cercherebbero di realizzare le politiche volute dai rappresentati, in modo da aumentare la possibilità di essere rieletti. In politica, come in economia, la funzione sociale parrebbe così assolta incidentalmente. In questa concezione sarebbero i vizi privati a produrre le pubbliche virtù.

Ma la dipendenza dei politici dal sostegno degli elettori rischia di avere un effetto negativo producendo debito pubblico e inflazione. Mirando alle rielezioni nel breve periodo infatti, essi non si preoccuperebbero degli effetti della crescita del debito pubblico nel lungo periodo.

Perdono così di rilievo i dettami keynesiani sulla politica di bilancio, a favore di critiche neo-liberiste.

Keynes era un elitario e agiva nella convinzione che la politica governativa e la politica economica sarebbero demandate ad un gruppo relativamente ristretto di persone sagge e illuminate. Keynes non considerava l'applicazione dei suoi dettami politici nell'ambito di un sistema democratico contemporaneo, in cui i governanti sono tentati di agire per proprio tornaconto o di cedere alle pressioni di gruppi di interesse per mantenere il potere o per recuperarlo. Egli riteneva che il ristretto gruppo di uomini illuminati preposti alla politica economica tendesse inconsciamente, ad agire in conformità di un interesse generale, di un bene superiore, benché si facendo verrebbe a conflitto con l'elettorato. Nell'ambiente economico e politico irrealistico immaginato da Keynes, non sarebbero sorti problemi rilevanti circa l'applicazione delle sue ricette macroeconomiche che, per assicurare un'economia stabile e prospera prevedevano manovre espansive e disavanzi di bilancio in periodi di attività economica stagnante coadiuvate da manovre restrittive e avanzi di bilancio in periodi di crescita.

Keynes non considerò i dettami della sopravvivenza politica i quali potrebbero essere, e spesso lo sono, di segno opposto alle esigenze dell'ingegneria macroeconomica. Tacitamente egli supponeva o che la sopravvivenza degli uomini politici sarebbe stata automaticamente rafforzata nella misura in cui attuassero più pienamente le politiche appropriate, o che essi avrebbero agito senza badare alla propria sorte politica. Ne

deriva un'asimmetria nell'applicazione, da parte dei politici, delle prescrizioni anticongiunturali della politica di bilancio.

Poiché, nella valutazione dei responsabili delle decisioni pubbliche, i benefici degli incrementi di spesa, in termini di accresciuti consensi, sono percepiti rapidamente dall'elettorato, mentre i costi, quando il finanziamento avviene in disavanzo, sono diluiti nel tempo, ne deriva un'espansione in disavanzo dei bilanci pubblici, i cui costi saranno demandati alle generazioni future¹³⁹.

Gli avanzi di bilancio hanno perduto il favore degli elettori essendo i costi di tale *status* direttamente percepiti, laddove i benefici per essere compresi richiedono fiducia e immaginazione. I deficit consentono ai politici di aumentare la spesa senza dover direttamente e apertamente aumentare le imposte laddove gli avanzi obbligano costoro ad aumentare le imposte senza aumentare le spese: un programma che ben stimola l'opposizione politica molto più dei deficit di bilancio.

Ironicamente, ma non troppo, Buchanan¹⁴⁰ attribuisce la rovina di Camelot a Lord Keynes, il cui pensiero fu accettato acriticamente dagli economisti di governo, sia negli Stati Uniti che in Gran Bretagna. L'economia Keynesiana ha lasciato ampia discrezione e libertà ai politici inibendone la percezione di cosa è buono e giusto.

I rimedi a questa tendenza si possono ritrovare nella tradizione medievale, in particolare nelle parole di San Tommaso¹⁴¹: il bene di un popolo non si deve stabilire per un determinato periodo di tempo soltanto, ma in modo che possa esser per così dire eterno.

¹³⁹ Lontan dagli occhi, lontan dal cuore, quindi.

¹⁴⁰ Buchanan, Wagner, 1977.

¹⁴¹ Citato in: Forte, 1999.

Capitolo 5

I costi e la qualità della democrazia in Italia

5.1 L'esercito degli eletti

Nella sua famosa lezione *“La politica come professione”*, del 1919, Max Weber descrive la differenza tra chi vive per la politica e chi vive della politica¹⁴².

Questa distinzione mette in evidenza l'importanza di analizzare le motivazioni che spingono molti, verso una carriera in politica. Quello di eletto è diventato un posto di lavoro di nuovo genere, una carriera che assicura a un numero crescente di persone lo stipendio, la pensione, la liquidazione, l'assistenza, i benefit e anche privilegi non funzionali al mandato popolare. Nella Tabella 1 si riassume il numero degli eletti ai diversi livelli del sistema rappresentativo.

Tabella 1 – Il personale eletto della politica italiana

Cariche e incarichi	Numero
Parlamentari europei	78
Deputati e senatori	952
Consiglieri regionali	1.118
Consiglieri provinciali	3.039
Consiglieri comunali	119.046
Consiglieri circoscrizionali	12.541
Consiglieri comunità montane	12.820
Sindaci e vicesindaci	14.242
Totale eletti	163.836

Fonte: Salvi, Villone, 2005.

¹⁴² *“Vi sono due modi di rendere la politica la propria professione. O si vive per la politica, o si vive della politica. [...] Chi vive per la politica, ne fa un in un senso intimo la propria vita: o gode del nudo possesso del potere che esercita, oppure alimenta il proprio equilibrio interiore e il senso della propria dignità con la coscienza di dare un significato alla propria vita servendo una causa. [...] Della politica come professione vive chi cerca di farne una fonte duratura di reddito; per la politica, invece, vive colui per il quale ciò non accade”*. Weber, 1919.

Un apparato che, se si aggiunge una stima dei costi per la Presidenza della Repubblica, che ha una dotazione ufficiale dallo Stato ma non un bilancio pubblico, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per i Ministri, i viceministri, i sottosegretari, per gli uffici di Presidenza di Camera e Senato e delle regioni, per il finanziamento ai partiti e per tutti gli altri organi e apparati che configurano la democrazia in Italia, arriva a costare, secondo la ricerca di Salvi e Villone¹⁴³, quasi 4 miliardi di euro.

Non esiste una definizione univoca di *costi della politica*, né una loro quantificazione condivisa. Secondo una ricerca dell'UIL ogni anno i costi della politica, diretti e indiretti, ammontano a circa 18,3 miliardi di euro l'anno.

Secondo un rapporto della Ragioneria Generale dello Stato del 2011, politica e istituzioni costerebbero invece 23 miliardi di euro l'anno.

In questi e altri studi le voci di spesa incluse tra i costi della politica sono variegate: dai costi di funzionamento degli organi costituzionali e degli Enti territoriali alle spese per consulenze, incarichi, collaborazioni, consigli di Amministrazione e organi collegiali. Dagli oneri di gestione del parco auto della Pubblica Amministrazione al costo per la direzione delle aziende sanitarie e ospedaliere, fino alle spese per il personale delle segreterie di presidenti, sindaci e assessori. L'ampiezza variabile dei perimetri utilizzati e le stime incerte di molte voci di spesa rendono in realtà assai discutibili le quantificazioni d'insieme del fenomeno. Ciò non vuol dire che non sia possibile stabilire alcune coordinate statistiche¹⁴⁴.

In Tabella 2 si possono vedere gli stanziamenti dal Bilancio dello Stato per gli organi costituzionali, dal 2006 al 2011. Nel complesso, dal 2006 al 2011 i costi degli organi costituzionali sono aumentati in termini nominali del +1,7% ma sensibilmente diminuiti in termini reali -7,8%.

Dai bilanci interni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica si possono ricavare i costi relativi al trattamento economico dei parlamentari in carica, vale a dire le indennità e i rimborsi spese, e di quelli cessati dal mandato, i vitalizi.

Nel complesso le spese per indennità, rimborsi e vitalizi nel quinquennio 2006-2011 risultano stabili in termini nominali con un leggero aumento del +0,3% e in flessione in termini reali del -9%.

¹⁴³ Salvi, Villone, 2005.

¹⁴⁴ Misiani, 2011.

Tabella 2 – Bilancio dello Stato, organi costituzionali. Stanziamenti in milioni di euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rimborsi elettorali	201,2	200,7	290,5	268,4	287,9	182,4
Presidenza della Repubblica	217,2	224,2	228,1	231,5	228,3	228,3
Senato della Repubblica	487	503	511,5	519,2	527	516,4
Camera dei Deputati	935,7	961,8	978,2	992,8	992,8	971,1
Corte Costituzionale	47,3	51	51,9	52,7	52,7	52,7
Cnel	14,7	16,9	18,2	17,4	18,2	3,7
Csm	26,6	29,4	30	29,6	34,6	7,1
Altre voci	0	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9
TOTALE	1.929,80	1.988,30	2.109,50	2.112,50	2.142,30	1.962,40
TOTALE (Euro 2006)	1.929,80	1.948,60	1.997,50	1.985,20	1.980,70	1.779,60

Fonte: Misiani, 2012.

Tabella 3 – Bilanci della Camera e del Senato. Indennità, rimborsi e vitalizi. Stanziamenti in milioni di euro correnti

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Indennità e rimborsi parlam.	244	240,3	235,7	235,5	235,7	226,9
Camera dei Deputati	165,1	166,4	163,8	164	164,2	159,5
Senato della Repubblica	78,9	73,9	71,9	71,5	71,4	67,4
Vitalizi ex parlamentari	199,6	204,7	212,1	214	210,8	218,2
Camera dei Deputati	127,4	128,9	134,1	135,7	134	139
Senato della Repubblica	72,3	75,7	78,1	78,3	76,8	79,2
TOTALE	443,6	445	447,9	449,5	446,5	445,1
TOTALE (Euro 2006)	443,6	436,1	424,1	422,4	412,8	403,6

Fonte: Misiani 2012.

Tra gli stanziamenti del Bilancio dello Stato destinati agli organi costituzionali sono compresi i rimborsi per le spese per le consultazioni elettorali e referendarie definiti talvolta rimborsi elettorali o finanziamento pubblico ai partiti.

Introdotta nel 1974 dalla legge Piccoli¹⁴⁵, il finanziamento pubblico ai partiti nasceva come sostegno all'iniziativa politica come puro finanziamento alle strutture dei partiti presenti in Parlamento, con l'effetto di penalizzare le nuove formazioni politiche. Il Parlamento con essa intendeva assicurare l'opinione pubblica in quanto si ipotizzava che, attraverso il sostentamento diretto dello Stato, i partiti non sarebbero stati coinvolti in episodi di collusione e corruzione da parte dei grandi interessi economici. A potenziamento di tale precauzione, si introdusse un divieto per i partiti di percepire finanziamenti da strutture pubbliche ed un obbligo, penalmente sanzionato, di pubblicità

¹⁴⁵ Legge n. 195 del 2 maggio 1974. Proposta da Flaminio Piccoli (DC), la norma viene approvata in soli 16 giorni con il consenso di tutti i partiti, ad eccezione del PLI.

e di iscrizione a bilancio dei finanziamenti provenienti da privati, se superiori ad una certa cifra.

Nel 1980 una proposta di legge avrebbe voluto raddoppiare l'importo del finanziamento pubblico, ma a seguito dello scandalo Caltagirone tale proposta venne archiviata.

L'auspicato raddoppio venne introdotto l'anno successivo con la Legge n. 659 del 18 novembre 1981 che rimase in vigore sino al referendum abrogativo del 1993 col quale il 90,3% dei votanti si è espresso a favore dell'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti.

Nel dicembre dello stesso 1993 il Parlamento aggiorna, con la legge n. 515 del 10 dicembre 1993, la già esistente legge sui rimborsi elettorali, provvedendo ad un cambiamento di forma nella formulazione del principio, definito non più come "finanziamento pubblico ai partiti" bensì come "contributo per le spese elettorali".

La nuova legge fu subito applicata in occasione delle elezioni 1994 e per l'intera legislatura vennero erogati in unica soluzione 47 milioni di euro.

Con la legge n. 2 del 2 gennaio 1997 venne reintrodotta di fatto il finanziamento pubblico ai partiti. Tale provvedimento prevedeva la possibilità per i contribuenti, al momento della dichiarazione dei redditi, di destinare il 4 per mille dell'imposta sul reddito al finanziamento di partiti e movimenti politici. L'adesione alla contribuzione volontaria restò minima, in parte per il fatto di non consentire la possibilità di indicare il partito destinatario dell'aliquota. Chi optava per tale versamento, infatti, era costretto a finanziare tutti i partiti, non specificamente il preferito. Si disse che altrimenti sarebbe venuta meno la segretezza del voto.

Le disposizioni in materia di rimborsi elettorali cambiarono ulteriormente con la legge n. 157 del 3 giugno 1999 che prevedeva un fondo il cui ammontare era stabilito moltiplicando il numero degli elettori per 4.000 lire. I rimborsi venivano corrisposti con cadenza annuale, entro il 31 luglio di ciascun anno, in misura pari, per il primo anno, al 40% della somma spettante, e, per i quattro anni successivi, al 15% della somma spettante, per un totale, in caso di legislatura completa, di 193.713.000 euro. La normativa venne modificata dalla legge n. 156 del 26 luglio 2002, che trasformava in annuale il fondo e abbassava dal 4 all'1% il quorum per ottenere il rimborso elettorale. A seguito di tale normativa, l'ammontare da erogare, per Camera e Senato, nel caso di

legislatura completa più che raddoppia, passando da 193.713.000 euro a 468.853.675 euro.

Infine, con la legge n. 51 del 23 febbraio 2006, l'erogazione è corrisposta per tutti e cinque gli anni di legislatura, indipendentemente dalla sua durata effettiva. Con quest'ultima modifica l'aumento è esponenziale. Con la crisi politica italiana del 2008, i partiti iniziano a percepire il doppio dei fondi, giacché ricevono contemporaneamente sia le quote annuali relative alla XV Legislatura, sia le quote annuali relative alla XVI Legislatura.

A seguito degli scandali nel 2012, di Lusi prima e di Belsito poi, il tema dei rimborsi elettorali ai partiti è tornato protagonista e l'opinione pubblica continua a interrogarsi sulla effettiva necessità di tali rimborsi, ma soprattutto sulle modalità di utilizzo di tali fondi.

Secondo un rapporto della Corte dei Conti¹⁴⁶ riassunto in Tabella 4, i rimborsi elettorali spettanti ai partiti a seguito delle elezioni del 2008 ammontano a circa 500 milioni di euro a fronte di una spesa dichiarata di circa 134 milioni di Euro e di una spesa accertata di circa 109 milioni di euro. Ciò significa che, ad esempio, al PdL spetta un rimborso pari a circa il 300% della spesa, al PD circa il 1000% e alla Lega circa il 1200% rispetto la spesa.

Tabella 4 – Rimborsi e elettorali per le elezioni politiche dell'aprile 2008 e spese sostenute in quella competizione

PARTITO	SPESA DICHIARATA	ACCERTATA	RIMBORSO
PdL	68.912.433	53.662.277	206.518.945
PD	18.418.043	18.472.868	180.231.505
Lega	3.476.703	2.939.987	41.384.550
IDV	4.451.295	3.440.084	21.649.225
UDC	20.864.206	15.745.191	25.895.850
Sin Arc	10.924.762	8.187.266	9.291.220
La Destra	2.442.360	1.849.014	6.202.915
MpA	880.696	863.247	4.776.885
PSI	4.403.291	3.387.147	2.491.755
SVP	54.342	530.307	1.646.320
Valle Aoste	158.031	126.874	224.020
TOTALE	134.986.162	109.204.262	500.313.190

Fonte: Corte dei Conti, Collegio controllo spese elettorali.

¹⁴⁶ Corte dei Conti, Collegio controllo spese elettorali. Referto ai presidenti delle camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008.

Una robusta voce dei costi della politica, deriva dalle Amministrazioni Locali. Secondo il rapporto suddetto della Ragioneria Generale dello Stato, la spesa annua complessiva per il funzionamento degli organi istituzionali, per gli enti intermedi, per le indennità, per le segreterie generali di Regioni, Provincie e Comuni ammonterebbe a circa 10 miliardi di euro.

È indubbio che la democrazia ha un costo. Capire quanta parte dei soldi impiegati per il suo funzionamento è necessaria e quanta invece costituisce un inaccettabile spreco di denaro, in grado di produrre corruzione e degenerazione, appare un'impresa ardua ma necessaria per rafforzare l'etica pubblica, concentrare le risorse dove è opportuno e aumentare la competitività del sistema Paese.

Fa sorridere amaro sapere che esiste una Comunità montana a 39 metri sul mare, che i costi per il Quirinale sono il quadruplo delle spese per la Corona britannica e che queste dal 1992 al 2006 si sono più che dimezzate laddove i primi sono più che raddoppiati¹⁴⁷.

Non giova alla democrazia il fatto che, nonostante il referendum abrogativo del 1993, il finanziamento pubblico ai partiti si è trasformato in rimborso elettorale, e che tale trasferimento di denaro pubblico, comunque lo si voglia chiamare, è più che raddoppiato. E poi le spese faraoniche delle regioni, le auto blu¹⁴⁸, i baby pensionati, i casi di corruzione, l'assenteismo¹⁴⁹. È una questione economica sì, ma soprattutto morale e politica.

Certo trattando di questi argomenti il rischio è quello di cadere nella demagogia e nel populismo, ma è ancor più rischioso considerare normali sprechi che in altri Paesi scatenerebbero insurrezioni.

Non è solo un problema di costi finanziari, ma anche di costi sociali, di fiducia e di speranza nella politica. La questione morale oggi tocca innanzitutto la qualità della democrazia, e riforme istituzionali ed elettorali che non incidono sul piano della qualità etica della politica pargono sterili.

¹⁴⁷ Nel 1992 la spesa per il Quirinale ammontava a 107.311.000 Euro laddove la spesa per la Corona britannica ammontava a 132.790.000 Euro. Nel 2006 la spesa per il Quirinale ammontava a 217.000.000 Euro, laddove la spesa per la Corona britannica ammontava a 56.800.000 Euro. Rizzo, Stella, 2007.

¹⁴⁸ I costi di gestione del parco auto della Pubblica Amministrazione, secondo una stima molto prudente, ammontano a circa 4,4 miliardi di euro l'anno.

¹⁴⁹ Per una trattazione approfondita sugli sprechi della politica italiana si veda Rizzo, Stella, 2007.

5.2 Il Parlamento

La Costituzione italiana, stabilisce che la sovranità appartiene al popolo, cioè a tutti i cittadini, che la esercitano nelle forme e nei limiti che la Costituzione stessa indica. Una delle più importanti forme di espressione della sovranità popolare è l'elezione del Parlamento.

Il Parlamento è composto dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica che hanno eguali compiti e poteri, concretizzando il bicameralismo perfetto.

Il Parlamento è un'istituzione centrale del sistema costituzionale italiano. Esso infatti approva le leggi, indirizza e controlla l'attività del Governo, svolge attività di inchiesta su materie di pubblico interesse, concede e revoca la fiducia al Governo. Inoltre il Parlamento in seduta comune, elegge il Presidente della Repubblica e una parte dei giudici della Corte Costituzionale e dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura.

Il trattamento economico dei parlamentari nazionali consta di una indennità e di una diaria per il soggiorno a Roma. Sono inoltre previsti diversi rimborsi spesa. Competono ai parlamentari anche un assegno di fine mandato e prestazioni di carattere previdenziale e sanitario.

L'indennità parlamentare è prevista dall'articolo 69 della Costituzione, a garanzia del libero svolgimento del mandato elettivo¹⁵⁰.

All'art. 69 della Costituzione venne data una prima attuazione con la legge 9 agosto 1948, n. 1102, la quale stabiliva un'indennità mensile di lire 65.000¹⁵¹ e una diaria, a titolo di rimborso spese per la partecipazione alle sedute, il cui ammontare veniva demandato ad apposita deliberazione degli uffici di Presidenza delle rispettive Camere, tenendo conto della residenza o meno nella Capitale di ciascun membro del Parlamento. La suddetta legge è stata abrogata dalla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, che fissa l'importo in misura non superiore al trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di Cassazione ed equiparate.

¹⁵⁰ La retribuzione dei parlamentari non era invece prevista dallo Statuto Albertino del 1848, nel quale, in ossequio alla concezione elitaria della rappresentanza politica allora predominante, si era optato per la gratuità del mandato parlamentare (art. 50: "*Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità*").

¹⁵¹ Pari a 987 € a prezzi costanti del 2006.

Nella Tabella 5 sono riassunte le voci aggiornate al 1° gennaio 2012.

Tabella 5 – Retribuzione dei parlamentari italiani

Indennità lorda ¹⁵²	10.435,00
Diaria ¹⁵³	3.503,11
Rimborso delle spese per l'esercizio del mandato ¹⁵⁴	3.690,00
Spese di trasporto e spese di viaggio ¹⁵⁵ (trimestrale)	3.323,70
Spese telefoniche (annua)	3.098,74

Fonte: sito della Camera dei Deputati, www.camera.it.

Per quanto riguarda l'assegno di fine mandato il deputato versa mensilmente, in un apposito fondo, una quota della propria indennità lorda, pari a 784,14 euro. Al termine del mandato parlamentare, il deputato riceve l'assegno di fine mandato, che è pari all'80% dell'importo mensile lordo dell'indennità, per ogni anno di mandato effettivo o frazione non inferiore ai sei mesi.

¹⁵² Nel 2006, l'importo dell'indennità parlamentare è stato ridotto del 10%. Dal 2007 è stata disposta, per 5 anni, la sospensione degli adeguamenti retributivi. Tale misura è stata successivamente prorogata fino a tutto il 2013. Per il triennio 2011-2013, l'indennità è stata di nuovo ridotta nella misura del 10% per la parte eccedente i 90.000 euro, e del 20% per la parte eccedente i 150.000 euro lordi annui. Tale riduzione è raddoppiata per i parlamentari che svolgono un'attività lavorativa per la quale percepiscono un reddito uguale o superiore al 15% dell'indennità parlamentare. Una ulteriore riduzione dell'indennità è stata da ultimo deliberata dall'Ufficio di Presidenza in data 30 gennaio 2012.

¹⁵³ Tale somma viene decurtata di 206,58 euro per ogni giorno di assenza del deputato dalle sedute dell'Assemblea in cui si svolgono votazioni con il procedimento elettronico.

È considerato presente il deputato che partecipa almeno al 30 per cento delle votazioni effettuate nell'arco della giornata. L'Ufficio di Presidenza, nelle riunioni del 25 ottobre 2011 e del 30 gennaio 2012, ha inoltre deliberato l'applicazione di una ulteriore decurtazione fino a 500 euro mensili in relazione alla percentuale di assenze dalle sedute delle Giunte, delle Commissioni permanenti e speciali, del Comitato per la legislazione, delle Commissioni bicamerali e d'inchiesta, nonché delle delegazioni parlamentari presso le Assemblee internazionali.

¹⁵⁴ Nella riunione del 30 gennaio 2012, l'Ufficio di Presidenza ha istituito un "rimborso delle spese per l'esercizio del mandato" che sostituisce il contributo per le spese inerenti al rapporto tra eletto ed elettori.

Tale rimborso, di importo complessivo invariato rispetto al precedente contributo dopo la riduzione di 500 euro del luglio 2010, è corrisposto direttamente a ciascun deputato con le seguenti modalità:

- per un importo fino a un massimo del 50% a titolo di rimborso per specifiche categorie di spese che devono essere documentate: collaboratori (sulla base di una dichiarazione di assolvimento degli obblighi previsti dalla legge, corredata da copia del contratto, con attestazione di conformità sottoscritta da una professionista); consulenze, ricerche; gestione dell'ufficio; utilizzo di reti pubbliche di consultazione di dati; convegni e sostegno delle attività politiche.

- per un importo pari al 50% forfetariamente.

¹⁵⁵ I deputati usufruiscono di tessere per la libera circolazione autostradale, ferroviaria, marittima ed aerea per i trasferimenti sul territorio nazionale.

Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 23 luglio 2007 il rimborso delle spese sostenute dai deputati per viaggi all'estero per ragioni di studio o connesse all'attività parlamentare è stato soppresso a decorrere dal 1° gennaio 2008. Il rimborso poteva essere richiesto entro un limite massimo annuo di 3.100 euro.

Per l'assistenza sanitaria il deputato versa mensilmente, in un apposito fondo, una quota della propria indennità lorda, pari a 526,66 euro, destinata al sistema di assistenza sanitaria integrativa che eroga rimborsi secondo quanto previsto da un tariffario.

Con deliberazioni del 14 dicembre 2011 e 30 gennaio 2012 l'Ufficio di Presidenza della Camera ha operato una profonda trasformazione del regime previdenziale dei deputati con il superamento dell'istituto dell'assegno vitalizio, vigente fin dalla prima legislatura del Parlamento repubblicano, e l'introduzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, di un trattamento pensionistico basato sul sistema di calcolo contributivo, sostanzialmente analogo a quello vigente per i pubblici dipendenti.

Con la normativa precedente il deputato versava mensilmente una quota dell'8,6% della propria indennità lorda, che veniva accantonata per il vitalizio il cui importo variava da un minimo del 25% a un massimo dell'80% dell'indennità parlamentare lorda, a seconda degli anni di mandato parlamentare¹⁵⁶.

Varie modifiche¹⁵⁷ sono state effettuate negli anni all'istituto dell'assegno vitalizio ma nessuna di portata sostanziale come quella del gennaio 2012.

Il non riformare la materia ha portato nel tempo i vitalizi degli ex deputati a costituire una gravosa voce di spesa nei bilanci di Camera e Senato. Il peso dei vitalizi agli ex deputati gravava nel 2006 sul bilancio di Montecitorio per 127.470.000 euro laddove la stessa voce nel 1978 contava 19.700.000 euro¹⁵⁸.

Tornando all'argomento indennità, la Tabella 6 e il Grafico 16 mostrano l'evolversi del valore dell'indennità parlamentare lorda mensile e della diaria lorda mensile attraverso le quindici legislature.

¹⁵⁶ Per ulteriori informazioni si visiti il sito della Camera dei Deputati: www.camera.it

¹⁵⁷ Ad esempio con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 23 luglio 2007, per i deputati eletti per la prima volta a decorrere dalla XVI legislatura l'importo dell'assegno vitalizio varia da un minimo del 20% ad un massimo del 60%, e, sempre a decorrere dalla XVI legislatura è stata soppressa la facoltà per il deputato di riscattare, mediante contribuzione volontaria, gli anni di mandato non esercitati in caso di legislature incomplete. A seguito di tale soppressione i periodi di versamento dei contributi coincidono necessariamente con gli anni effettivi di mandato.

¹⁵⁸ Prezzi costanti del 2006, fonte: Stella, Rizzo, 2007.

Tabella 6 – Andamento dell'indennità parlamentare e della diaria.

Anno	Indennità	Diaria	Indennità + Diaria	Costo di 1 Kg di pane
1948	987	977	1.964	1,76
1953	833	2.607	3.440	1,76
1958	714	3.014	3.728	1,54
1963	634	4.234	4.868	1,45
1966	7.002	*	7.002	1,41
1973	6.190	*	6.190	1,38
1978	4.091	788	4.879	1,43
1981	6.136	1.051	7.187	1,61
1986	6.789	967	7.756	1,53
1991	10.956	2.530	13.486	1,56
1996	10.264	2.491	12.755	2,25
2001	10.859	2.951	13.810	2,69
2006	11.703	4.003	15.706	2,86

Fonte: Stella, Rizzo, 2007.

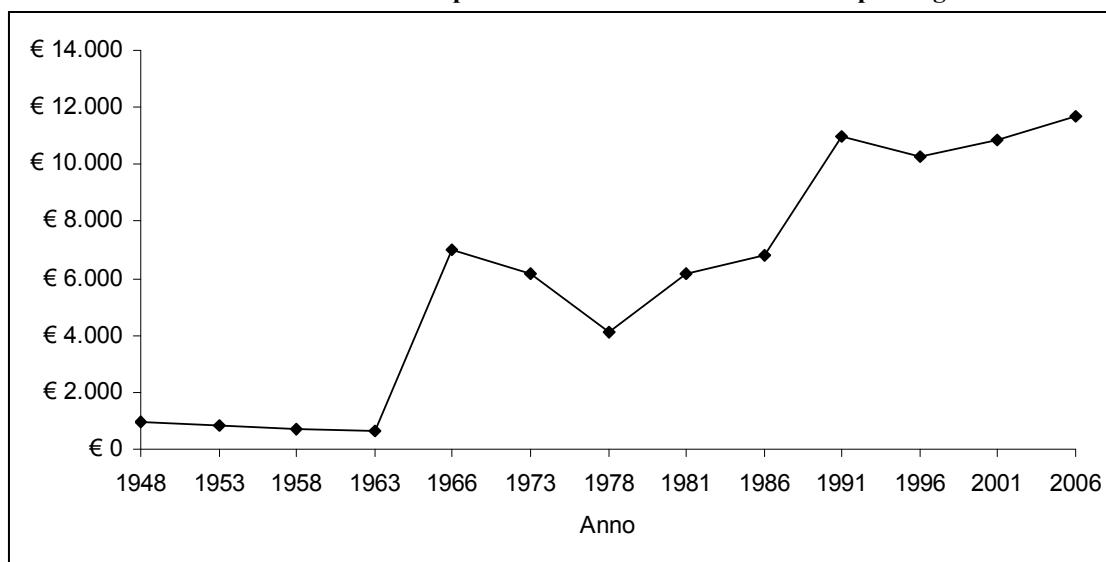
* Diaria compresa nell'indennità parlamentare.

Indennità e diaria lorde e mensili assegnate per 12 mensilità.

Valori espressi in euro a prezzi costanti del 2006.

Dal 1966 l'indennità parlamentare è agganciata alla retribuzione dei magistrati.

Grafico 16 – Andamento dell'indennità parlamentare e della diaria mensili per Legislatura.



Fonte: Elaborazione dati da Stella, Rizzo, 2007.

Indennità e diaria lorde e mensili assegnate per 12 mensilità.

Valori espressi in euro a prezzi costanti del 2006.

La Tabella 6 e il Grafico 16 mostrano un improvviso e sostenuto aumento delle retribuzioni dei parlamentari negli anni Sessanta, seguito da un significativo calo negli anni Settanta. Dagli anni Ottanta in poi la retribuzione dei parlamentari è aumentata sino alle misure correttive del 2006. Negli anni Settanta un parlamentare guadagnava mediamente due volte in più di un lavoratore del settore privato, negli anni Ottanta circa quattro volte e nel 2004 più di sei volte¹⁵⁹.

Appare dunque utile chiedersi come siano variare le caratteristiche dei parlamentari durante le quindici legislature. Per dare una risposta si analizzano le caratteristiche dei deputati che compongono il Parlamento durante le sedici legislature.

Il Grafico 17 mostra come l'età media dei parlamentari italiani sia tendenzialmente cresciuta da un minimo di 48,5 anni nella prima legislatura a un massimo di 53,6 anni nella quattordicesima legislatura. Si noti il picco negativo in corrispondenza della dodicesima legislatura (1994-1996), che ha segnato l'inizio della Seconda Repubblica.

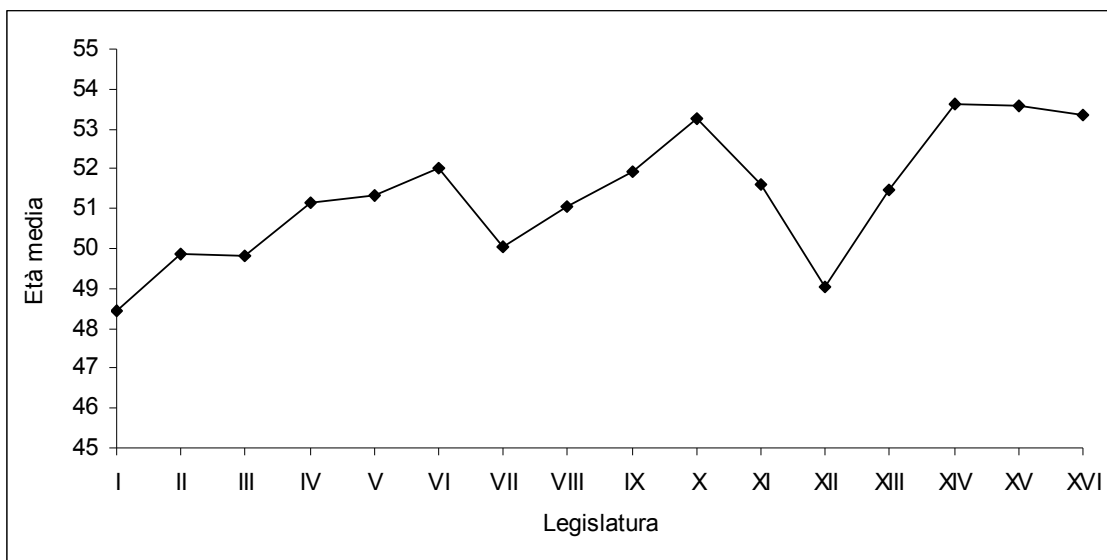
Il Grafico 18 mostra la quota di parlamentari donne per legislature. Le donne sono triplicate, tra il 1948 e il 2008, passando dal 6,92% al 20,30%.

Il Grafico 19 mostra la quota di parlamentari laureati per legislature. Si noti l'andatura decrescente.

Se ci si concentra sulle differenze tra Prima e Seconda Repubblica, l'età media dei parlamentari passa da 50,96 anni a 52,22 anni, mentre la percentuale di parlamentari laureati è scesa dall'83,81% al 70,01%. Per quanto riguarda la quota delle donne sedute in Parlamento tale valore passa dal 6,34% della Prima Repubblica al 14,41% della Seconda Repubblica.

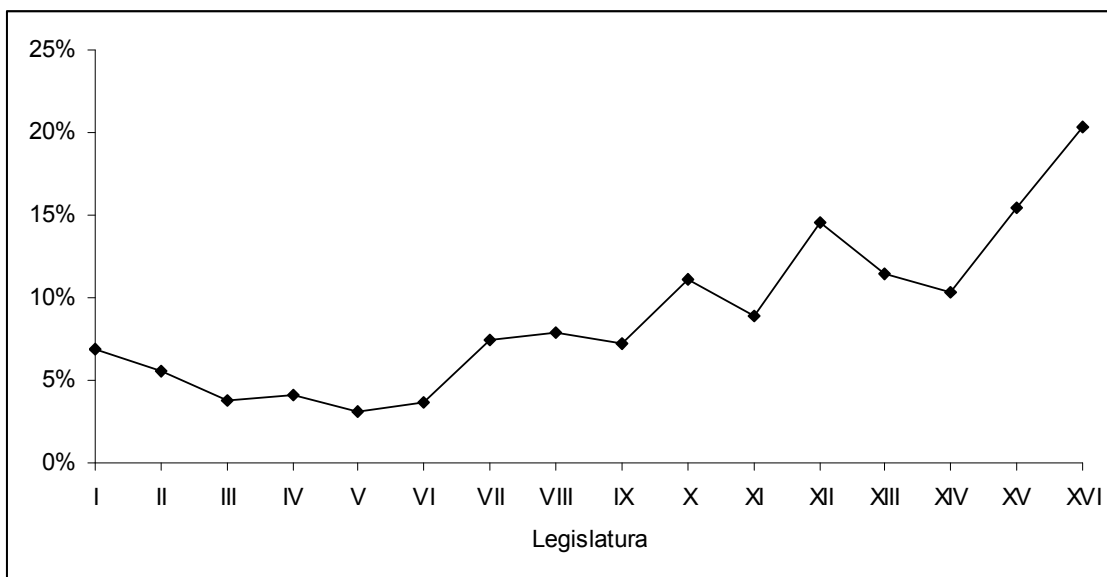
¹⁵⁹ Boeri, Merlo, Prat, 2010.

Grafico 17 – Et  media dei parlamentari italiani per Legislatura



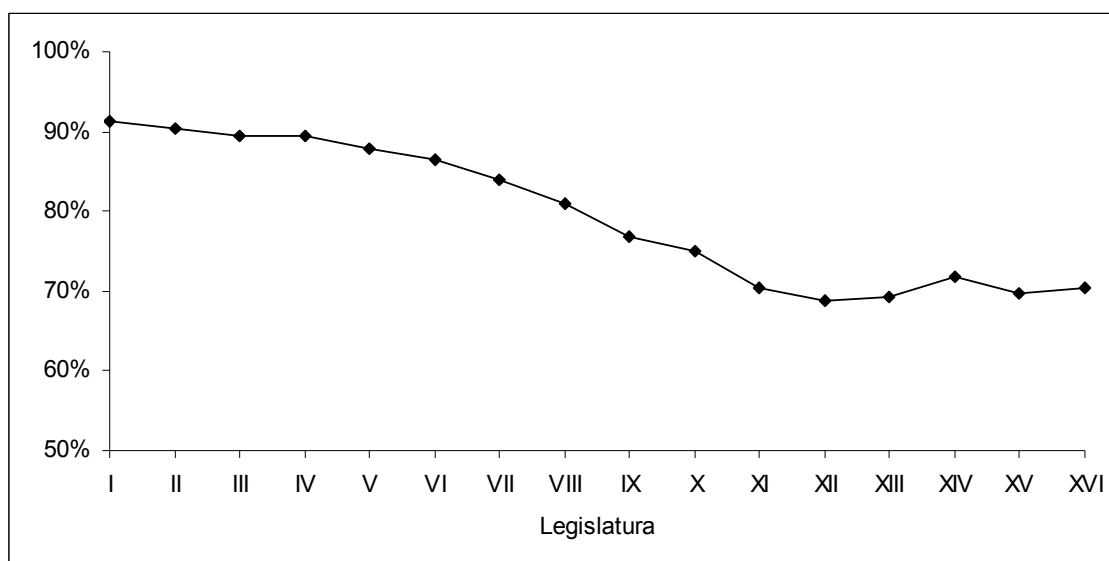
Fonte: Elaborazione dati provenienti dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.
I dati riguardanti la XVI legislatura provengono dal sito della Camera dei Deputati, www.camera.it, e dal sito del Senato della Repubblica, www.senato.it.
Elaborazione simile si pu  trovare in Boeri, Merlo, Prat, 2010.

Grafico 18 – Quota di parlamentari donne per Legislatura.



Fonte: Elaborazione dati provenienti dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.
I dati riguardanti la XVI legislatura provengono dal sito della Camera dei Deputati, www.camera.it, e dal sito del Senato della Repubblica, www.senato.it.
Fonte: Elaborazione dati proveniente dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.
Elaborazione simile si pu  trovare in Boeri, Merlo, Prat, 2010.

Grafico 19 – Quota di parlamentari laureati per Legislatura



Fonte: Elaborazione dati proveniente dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.

I dati riguardanti la XVI legislatura provengono dal sito della Camera dei Deputati, www.camera.it, e dal sito del Senato della Repubblica, www.senato.it.

Elaborazione simile si può ritrovare in Boeri, Merlo, Prat, 2010.

Il livello di istruzione dei parlamentari è certamente un misuratore della loro qualità e l'evoluzione nel tempo di questo indicatore merita una valutazione attenta. Tuttavia, se queste qualità si riflettono nella professionalità con cui un parlamentare affronta i compiti che gli vengono presentati, questo dipende anche dai canali che hanno formato il parlamentare¹⁶⁰. Si analizzano quindi i profili di carriera dei parlamentari italiani durante le sedici Legislature.

Se si osservano le carriere dei parlamentari prima della loro elezione emergono alcuni dati interessanti. Si noti come sia aumentata la quota dei legislatori provenienti da una carriera politica e dal settore industriale mentre la quota dei parlamentari provenienti dal settore legale, dalle forze armate e dall'agricoltura è diminuita.

¹⁶⁰ "I vecchi partiti vantavano biografie che cominciavano spesso nelle amministrazioni pubbliche locali, un'esperienza che garantiva una certa familiarità con i meccanismi degli affari pubblici; solamente dopo questo passaggio era possibile l'accesso al Parlamento, dove si passava attraverso un'ulteriore fase di specializzazione nelle commissioni che faceva già tesoro dell'esperienza precedente. È certo che questo processo formasse parlamentari di grande qualità, a prescindere dal loro livello educativo." Commento di Amato G. in Boeri, Merlo, Prat, 2010.

Tabella 7 – Carriera dei Parlamentari. Settori di provenienza.

Leg.	istruzione	media	forze armate	politica	lobbying	settore pubb.	sanità	legale	autonomi	operai	manager	agric.	non occupati
I	18,87	9,04	1,85	1,71	5,12	2,53	4,09	33,4	6,62	6,2	6,74	3,33	0,51
II	15,56	10,07	1,59	2,83	7,75	3,5	4,53	29,69	7,05	6,41	7,08	3,92	0,003
III	19,84	10,89	0,74	2,43	9,17	3,85	3,58	26,31	7,26	5,9	7,67	2,37	
IV	20,94	11,14	0,93	2,68	9,24	3,39	4,01	25,17	8,11	5,56	6,76	2,06	
V	20,36	10,07	1	3,78	8,25	4,78	4,04	24,23	7,74	6,09	7,48	2,19	
VI	19,02	10,73	0,63	4,69	6,69	5,41	3,69	24,89	7,87	6,75	8,24	1,4	
VII	19,81	11,96	0,54	6,25	5,21	5,46	3,61	20,99	7,07	7,28	10,5	1,14	0,18
VIII	19,33	11,87	0,42	6,57	4,74	5,81	3,25	20,15	7,55	8,25	10,44	1,35	0,28
IX	19,48	12,04	0,41	7,14	5,01	6,62	4,06	18,8	7,77	7,77	9,32	1,47	0,11
X	23,8	12,38	0,34	7,05	4,32	7,87	4,9	15,56	7,25	7,96	7,19	1,24	0,14
XI	22,85	9,96	0,28	7,76	4,13	9,36	4,82	15,19	8,26	10,46	5,97	0,96	
XII	22,41	8,31	0,14	6,12	2,38	5,98	7,66	15,78	7,28	16,34	5,79	1,68	0,14
XIII	21,43	7,81	0,38	8,24	2,44	6,72	6,88	16,22	7,42	14,71	6,02	0,79	0,95
XIV	17,92	8,54	0,42	8,73	1,73	6,72	7,26	16,92	7,93	16,24	5,51	0,56	1,54
XV	16,09	10,34	0,27	11,83	2,16	7,03	6,02	14,13	8,38	17,71	4,53	0,27	1,22

Fonte: Elaborazione dati provenienti dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.

Dal *dataset* utilizzato emerge che la durata media di una carriera parlamentare è di 10,58 anni o di 2,35 legislature. Oltre un terzo dei politici è rimasto in Parlamento per un solo mandato e solo il 10,65% ha avuto carriere più lunghe di 20 anni. La durata media di una carriera parlamentare nella Prima Repubblica era di 11,37 anni o di 2,53 legislature. Nella Seconda Repubblica la durata media di una carriera parlamentare è di 6,34 anni o di 1,41 legislature.

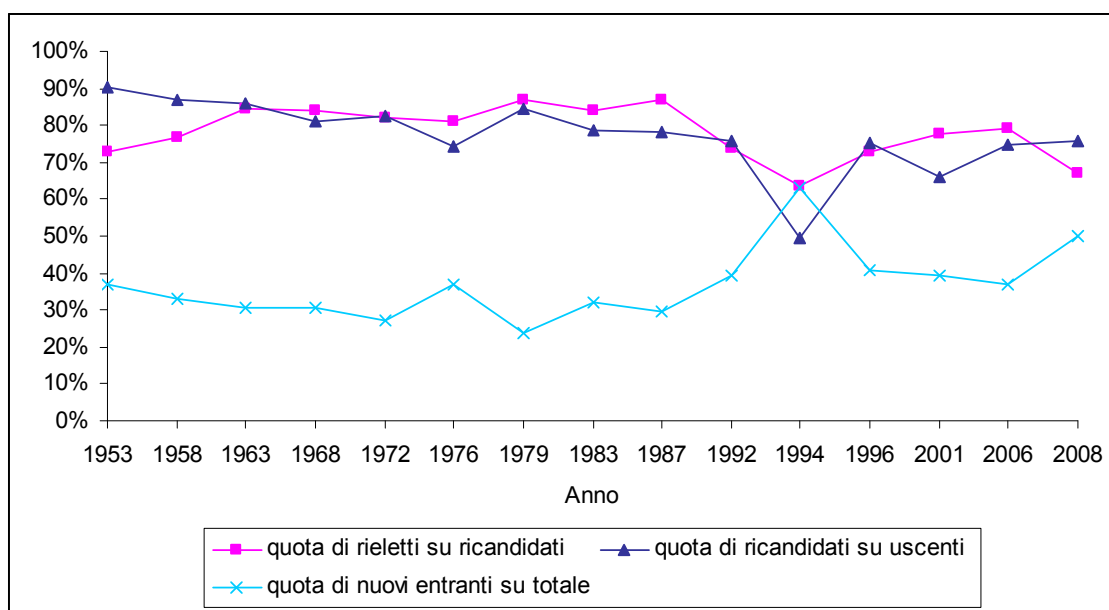
Il Grafico 20 mostra i tassi di ricambio nel Parlamento italiano.

La quota dei parlamentari uscenti che si ricandida a nuova legislatura è diminuita stabilmente nel tempo raggiungendo il record negativo alla fine della Prima Repubblica nel 1994. Durante la Seconda Repubblica, questa quota ha oscillato tra il 65,86% e il 75,84%.

La percentuale dei rieletti tra i ricandidati, è cresciuta nella Prima Repubblica dal 72,71% all'86,84% del 1987, per poi diminuire al 63,81% del 1994.

La quota di nuovi eletti per Legislatura, vale a dire la percentuale di parlamentari eletti per ogni Legislatura che fanno il loro primo ingresso in Parlamento è piuttosto stabile durante la Prima Repubblica attestandosi attorno al 40%. Con la XII Legislatura che, si ricorda, ha segnato l'inizio della Seconda Repubblica, la quota di nuovi eletti è balzato al 63,81% per poi stabilizzarsi ancora attorno al 40%.

Grafico 20 – Quota di parlamentari rieletti, ricandidati e nuovi entranti



Fonte: Elaborazione dati provenienti dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.
Elaborazione simile si può ritrovare in Boeri, Merlo, Prat, 2010.

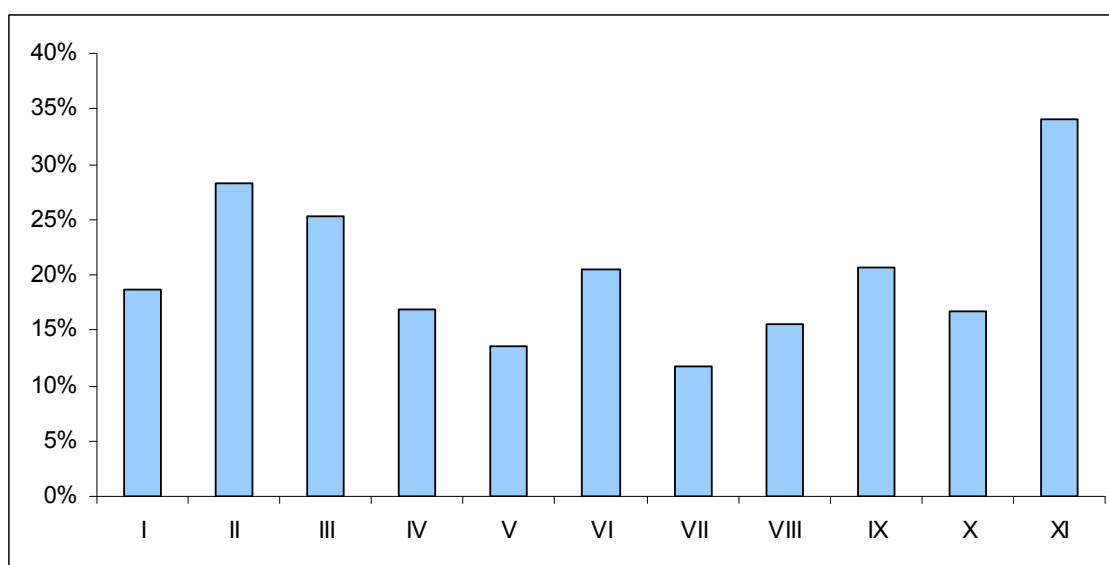
Si prendono ora in considerazione due ulteriori aspetti che riguardano l'attività dei parlamentari: il loro coinvolgimento negli scandali e la loro presenza alle sessioni di voto.

Il Grafico 21 mostra la percentuale di parlamentari coinvolti in scandali durante le prime undici Legislature della Prima Repubblica¹⁶¹. Si tratta di una quota che si mantiene abbastanza stabile attorno al 20% con l'eccezione dell'XI Legislatura, quando, per l'effetto delle indagini di "Mani pulite", la quota di parlamentari coinvolti in scandali raggiunse il 34%.

Il Grafico 22 mette in evidenza le quote di presenza medie dei parlamentari dalla VIII alla XV Legislatura, misurate come percentuale di votazioni alle quali i parlamentari hanno presenziato¹⁶². Si noti come la quota di presenze si riduca durante le ultime Legislature della Prima Repubblica per poi tornare ad aumentare durante la Seconda Repubblica.

Un'analisi delle assenze in Grafico 23 mostra come ne sia variata la composizione essendosi ridotta la quota di assenze prive di giustificazione, quest'ultima intesa come impossibilità a presenziare a causa di altri impegni parlamentari documentati.

Grafico 21 – Quota di Parlamentari coinvolti in scandali, per Legislature

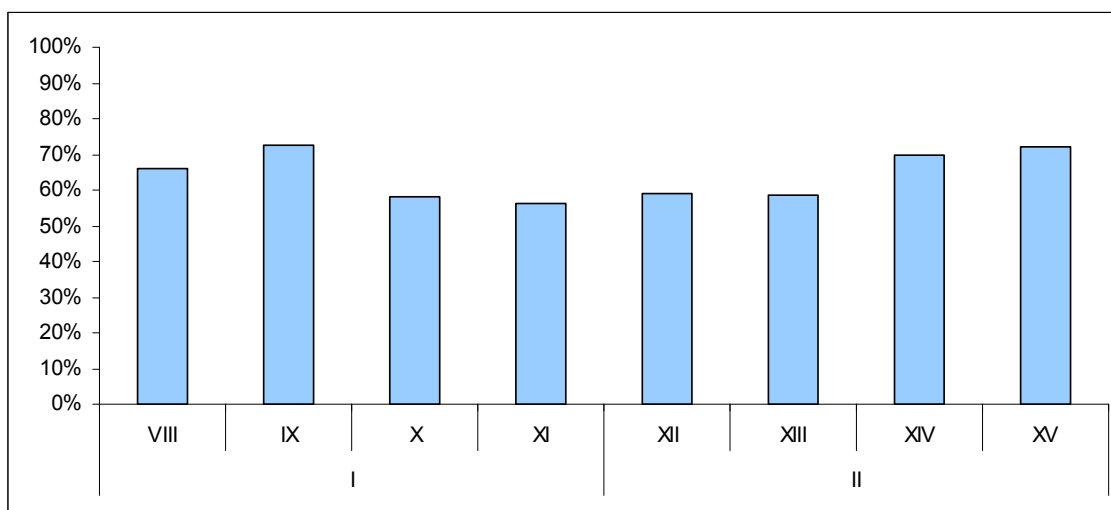


Fonte: Elaborazione dati provenienti dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.

¹⁶¹ Vale la nota 122. I dati arrivano fino al 1994, poiché nel novembre 1993 un emendamento costituzionale ha eliminato la possibilità di sospendere l'immunità parlamentare.

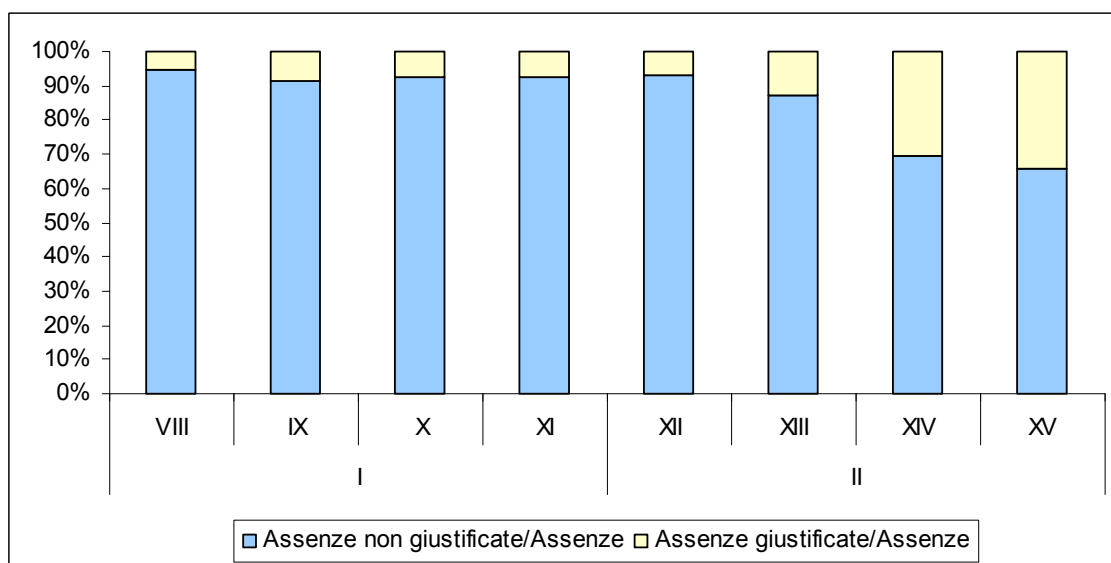
¹⁶² I dati non indicano se il voto è opera del parlamentare in oggetto o di qualche compagno di banco. Dal 2009 è stato introdotto un sistema di riconoscimento delle impronte digitale onde evitare tali inconvenienti.

Grafico 22 – Tasso di presenze nel Parlamento italiano per Legislatura



Fonte: Elaborazione dati provenienti dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.
Elaborazione simile si può ritrovare in Boeri, Merlo, Prat, 2010.

Grafico 23 – Assenze giustificate e non nel Parlamento italiano per Legislatura



Fonte: Elaborazione dati provenienti dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.

5.3 Efficienza dell'apparato decisionale

La letteratura scientifica che analizza il rapporto tra le indennità e la qualità dei parlamentari è ben riassunta nella ricerca di Boeri, Merlo e Prat del 2010.

Secondo Caselli e Morelli¹⁶³, persone con livelli di qualità relativamente bassa trovano più conveniente candidarsi poichè hanno minori opportunità nel settore privato.

Matteozzi e Merlo¹⁶⁴ considerano individui dotati di due livelli di abilità, una politica e una di mercato, che risultano positivamente correlate tra di loro. Nel loro modello identificano due tipi di politici: i politici di professione cui stanno a cuore anche i benefici non economici della vita politica e che permangono in parlamento per lunghi periodi e i politici in carriera a cui interessa solo aumentare il proprio valore di mercato e la cui carriera parlamentare ha breve durata. In questo scenario, un aumento del reddito parlamentare peggiora la qualità media degli individui. Ciò è dovuto al fatto che una elevata retribuzione rende la carriera politica più attraente per tutti gli individui, anche quelli con un livello qualitativo basso. Allo stesso tempo, però, politici in carriera di buona qualità saranno indotti a rimanere in politica poichè la retribuzione parlamentare risulta concorrenziale rispetto a quella di mercato.

Keane e Merlo¹⁶⁵ distinguono i parlamentari secondo due caratteristiche: l'abilità a vincere le elezioni, definiti *skill type*, e l'ambizione a ottenere risultati in Parlamento, definiti *achiever type*. Arrivano però a concludere che lo stipendio da parlamentare non influisce in modo differenziale sulle scelte di carriera dei membri più abili o di quelli meno capaci.

Un'analisi delle statistiche mostra come nel sistema italiano siano aumentati i politici in carriera essendo passati da una durata media della permanenza in parlamento di 9,4 anni nella Prima Repubblica ad una durata media di 4,9 anni nella Seconda Repubblica.

E' sicuramente aumentata la retribuzione laddove si è ridotta la quota di parlamentari laureati. Sono inoltre cambiati i settori professionali di provenienza in linea con le tendenze demografiche e socioeconomiche del paese.

Appare complicato riuscir a tracciare il profilo dell'*homo politicus* desiderabile.

¹⁶³ Caselli, Morelli, 2004.

¹⁶⁴ Matteozzi, Merlo, 2008.

¹⁶⁵ Keane, Merlo, 2007.

Secondo Bartolo di Sassoferrato¹⁶⁶ il re buono deve essere fedele, cristiano, giusto, non pomposo, nè gravatore dei sudditi, non lussurioso, non avaro, non superbo.

Nella concezione di Brunetto¹⁶⁷, la cosa più importante, per ottenere un buon governo è di scegliere le persone giuste. Per la scelta del podestà egli indica sedici requisiti: che egli sia anziano negli anni e nel senno; che sia nobile di cuore e onerato nei costumi; che ami la giustizia e che abbia ingegno e acume, che non sia né nobile né vanglorioso né credulone; che non sia desideroso di avere; che sia un buon parlatore; che non sia né smisurato né scarso nello spendere, né avaro; che non abbia altra signoria; che sia leale; che abbia fede. Alla questione se è meglio che sia temuto od amato Brunetto risponde senza esitazione, optando per questo secondo avviso. Egli dovrà inoltre dichiarare di non essere venuto per guadagnare argento, ma per conquistare laude e pregio e onore.

Più in generale quindi, oltre alle abilità complessive che consentono ad un individuo di avere successo in ogni professione, la lista delle qualità che ogni parlamentare dovrebbe possedere include la dedizione all'interesse pubblico, al pari di caratteristiche personali come la moralità, l'integrità e l'etica del lavoro. Ovviamente il coinvolgimento in uno scandalo o la condanna per corruzione o altri crimini sono indizi della mancanza di queste qualità. Inoltre, anche se la presenza alle sessioni di voto non è una caratteristica che misura direttamente la dedizione al compito pubblico, si può considerare positivamente correlata ad essa.

Considerazioni sulla qualità dei parlamentari emergono anche in materia di legge elettorale con riferimento all'*accountability*, vale a dire la responsabilità elettorale dei deputati nei confronti dei propri elettori. L'*accountability* dei politici risulta maggiore nei sistemi maggioritari, soprattutto in quelli a collegio uninominale in cui si vota per il candidato, rispetto ai sistemi proporzionali, in cui la preferenza per il candidato è subordinata al voto per la lista del partito. Di fatto, comunque, un sistema a liste bloccate è più rischioso di un sistema con voto di preferenza, perché demanda la scelta dei parlamentari alle capacità e agli interessi dei dirigenti di partito.

Attualmente il processo di selezione è basato enormemente sull'immagine e sulla capacità di attirare il consenso attraverso mezzi di comunicazione di massa che consentono solo rapide e altisonanti comunicazioni dal contenuto emozionale. Superficialità nell'informazione, trasmessa sempre più per immagini e sempre meno

¹⁶⁶ Citato in Forte, 1999.

¹⁶⁷ Ibidem.

attraverso la parola, con un prevalere del visibile sull'intelligibile, porta ad un vedere senza capire. Emerge così una nuova classe di politici abituati e bravissimi ad esprimere i loro pensieri in meno di trenta secondi o 140 caratteri con la sensazione che tale rimpicciolimento non sia dovuto soltanto all'abilità di sintesi.

Spesso il look diventa una qualità più importante della retorica, l'appeal personale prevale sui contenuti.

In epoca ideologica, dove si contendevano il potere i partiti etici, così definiti perché veicolavano divergenti e opposte visioni del mondo e della storia, esistevano maggiori differenze tra i principali schieramenti politici rispetto a ciò che avviene in questi anni di democrazia plebiscitaria in cui la politica è sostituita dall'estetica e i programmi elettorali, comunque molto simili tra gli schieramenti, vengono ignorati dalla maggior parte elettori¹⁶⁸.

Sembra conclusa l'epoca della politica guidata dagli ideali e dalle visioni del mondo, ciò che è rimasto è una politica come lotta per il posto e per l'occupazione di posizioni che garantiscono prebende e compensi e carriere per sé e i propri famigli.

Con riferimento alle retribuzioni, sebbene si sia assistito ad un forte incremento, una riduzione drastica potrebbe rivelarsi controproducente, causando una perdita di attrattività del settore politico per esperti e sapienti che nel settore privato guadagnerebbero meglio.

Considerazioni illustri sulla ricchezza e sui compensi dei regnanti si ritrovano nel Policratico di Giovanni Di Salisbury. Secondo il filosofo, per un re esser ricco è buona cosa, ma solo se considera le sue ricchezze come appartenenti al popolo. Egli non dovrà ritenere come propri, i beni che amministra in nome altrui, nè disporre a piacimento dei proventi del fisco, che sono pubblici. E in ciò non vi è nulla di strano, perchè il sovrano non è padrone nemmeno di sé stesso, ma appartiene ai sudditi. Sempre secondo Giovanni Di Salisbury, il principe deve prendere ogni precauzione per non corrompere quanti gli sono inferiori con il cattivo esempio e l'abuso dei beni. Il popolo infatti desidera avere ciò che hanno i suoi superiori e cerca di esser simile ai suoi magistrati così spesso finisce con l'imitarne i vizi.

Egli afferma inoltre che, il principe, deve provvedere ad evitare che i suoi consiglieri si ritrovino privi di mezzi, affinché non siano indotti a desiderare smodatamente i beni

¹⁶⁸ Marrone, 2001.

altrui, per metterli al riparo, quindi, da ogni tentazione e tentativo di corruzione. E ciò vale anche per quanti altri svolgono funzioni vitali all'interno del corpo dello Stato. Costoro vanno ricompensati in modo soddisfacente, cioè in relazione alla loro necessità e alla consuetudine.

La filosofia non prescrive di fuggire le ricchezze, bensì di inibirne l'appetito e di conservare una mente che sia padrona di se stessa ed autosufficiente. Respingendole in nome della prudenza, si finisce per accumularne in gran quantità e nel frattempo si acquista la vita eterna. Parafrasando le parole del filosofo, l'uomo che si mantiene onesto, farà carriera e, in tal modo, per aver rifuggito le ricchezze ingiuste, si troverà, a causa della sua prudenza, ad averne dignitosamente accumulate alquante e ad aver conseguito la prosperità, assieme al diritto alla vita eterna.

Conclusioni

Nella tradizione medievale, dovere del sovrano, in ogni cosa, è di perseguire il bene comune, applicando una realistica dottrina del male minore. San Tommaso, ad esempio, accetta che i sovrani siano animati dal desiderio di gloria, per quanto questo sia spesso ingannevole e comunque frutto di una cupidigia mondana, infatti chi desidera il favore degli uomini, finisce con esser schiavo, in tutti gli atti e le parole, della loro volontà. Ma è più tollerabile che il principe cerchi la gloria che il denaro o che corra dietro al piacere poichè quella è il vizio più vicino alle virtù. Il principe che fa il bene comune fa buona cosa non solo per la virtuosità di quello, ma anche per l'utile che a lui ne deriva, poichè egli così è ripagato con l'amicizia dei sudditi e di conseguenza il suo potere si consolida. Appare dall'esperienza, che i re conseguono più ricchezze con la loro giustizia, che i tiranni con le loro rapine.

Le ragioni della giustizia, della crescita, dell'interesse generale di lungo periodo, devono tornare al primo posto degli obiettivi di un personale politico motivato idealmente, e non dalla speranza di una carriera, o dalla conquista e conservazione del potere. Obiettivi quest'ultimi, realizzati, come si è visto nell'esempio di applicazione del modello di Buchanan e Tullock, con manovre espansive e deficit di bilancio.

Ci si è chiesti se esistesse una sorta di mano invisibile che potesse guidare gli individui coinvolti nelle decisioni pubbliche, al raggiungimento di un qualche fine vantaggioso per la collettività e non solo in senso egoistico.

Aumenti della spesa pubblica non coperti da nuovi prelievi fiscali o mancati rientri da deficit di bilancio, rappresentano sicuramente dei benefici di breve periodo per i cittadini e sono percepiti rapidamente e con favore dall'elettorato che raramente si preoccupa o è informato degli effetti di lungo periodo di tali manovre.

Sembrerebbe quindi che un fine egoistico come la ricerca di consensi per la rielezione e la conservazione del potere porti ad una sorta di beneficio per la collettività.

Ma tali manovre generano costi monetari e sociali che si manifestano a distanza di anni, andando a gravare su generazioni future e per i quali, i responsabili, non saranno castigati in alcun modo.

Tale meccanismo, catalizzato dalla mancanza di trasparenza informativa, genera deresponsabilizzazione e comportamenti azzardati e opportunistici il cui conto non viene pagato.

La soluzione al problema a cui giungono Buchanan e Tullock è quella di istituire in anticipo dei vincoli, costituzionali ad esempio, alla condotta dei decisori, tali da limitare effettivamente i comportamenti non virtuosi.

Ad oggi il problema delle democrazie inoltre sembra essere la partecipazione, la costruzione del consenso. Certo le decisioni vanno prese, ma se si decide senza il consenso ne deriva uno stato diffuso di alienazione, di distacco, di perdita del senso di appartenenza, di condivisione, di comunità.

Sembra che i nuovi partiti abbiano trascurato le ragioni del consenso che storicamente gli strati popolari avevano loro attribuito, vale a dire il miglioramento delle condizioni sociali. Questione sociale quindi, identità dei partiti e questione democratica tornano a rapportarsi se si passa a considerare il crescente astensionismo elettorale.

Si denota una crisi di sistema, politica e etica, economica e culturale, che non si risolve solo con la denuncia morale, ne tanto meno con suggestioni antipolitiche.

Una politica senza un fondamento etico difficilmente viene ritenuta una politica alta, e senza questa non si riescono ad affrontare i gravissimi problemi economici, sociali, istituzionali che travagliano il nostro paese.

Quando la politica riesce a motivare gli elettori, le urne tornano a riempirsi. Non è quindi inesorabile l'allontanamento dei cittadini dalle elezioni. Non c'è una rinuncia definitiva, ma si rende necessaria una politica che motivi e appassioni. L'interclassismo, l'assenza di chiari riferimenti sociali e ideali, lo sradicamento storico possono trasformare la lotta politica in lotta di puro potere, nella quale contano soltanto i voti per ottenerlo e gli strumenti poi per conservarlo.

Occorre una riforma delle regole e della pratica politica, una nuova intransigenza nei rapporti tra etica e politica che la riporti ad essere l'aspetto più alto della natura umana, così come nella concezione aristotelica, il che vuol dire anzitutto nuovi comportamenti, una nuova consapevolezza dei rischi che la democrazia corre se non si inverte la rotta.

Senza i partiti, non c'è democrazia. Ma è proprio questo il punto che preoccupa buona parte degli studiosi e dei commentatori politici. Partiti sempre più ricchi ma sempre più

deboli, snaturati, concepiti come strumenti per fare carriera rendono debole la democrazia.

Chi non sa cambiare i propri comportamenti e porsi dei limiti, non può chiedere rigore ai cittadini. Nella tradizione medievale, si insegna che i principi possono esigere dai loro sudditi qualche cosa per l'utilità comune. Se per altro vogliono esigere oltre a ciò, qualche onere che istituiscono per la sola libidine di possedere, oppure per le spese disordinate ed immoderate, ciò non deve essere lecito.

Sprechi, clientelismi, privilegi sono gli argomenti all'ordine del giorno in ogni dove. Indiscutibilmente la democrazia ha un costo, ma un sistema democratico non regge se tutti vivono di politica e nessuno vive per la politica e in Italia, come si è visto, il numero di soggetti che vivono di politica è davvero elevato.

La riduzione delle retribuzioni e del numero dei politici è importante, se non altro per dare il buon esempio in un momento di difficoltà per il Paese e per milioni di famiglie. Ma non basta. Ciò che serve, è una radicale riforma della gestione della cosa pubblica, attesa invano dai tempi di Tangentopoli.

L'opinione pubblica svolge un ruolo fondamentale in democrazia che infatti si legittima tramite la sovranità popolare. Ma un sovrano vuoto, un sovrano che non sa e non dice, è un sovrano da nulla, un re di coppe. L'elettore vive un giorno da leone e cinque anni da pecora. Si vota e chi viene eletto governa per rispondere del suo operato nel successivo turno elettorale.

Vi è un rischio evidente di governanti che perdono il contatto con i governati e di deresponsabilizzazione. Perdere la capacità di ascoltare e osservare quanto accade può solo condurre all'individualismo di amministrazioni che definiscono in splendido isolamento obiettivi e metodi di governo e si affidano alla legittimazione dell'investitura formale piuttosto che al consenso verificato giorno per giorno.

Se si aggiungono poi l'impossibilità di scegliere il candidato preferito e referendum che promettono qualcosa che non viene mantenuto, ne emerge la figura di un elettore tutt'altro che sovrano.

Appendice

Tabella 8 – Composizione della Camera dei deputati durante la Prima Repubblica (1946-1992), % di voti attribuiti ai vari partiti

Anno	RC	PDS	Verdi	PCI	PSI	PSDI	PRI	DC	PLI	Mon.	MSI	Rad.	LN	La Rete	Pannella
1948				FDP.:30,90		7,07	2,48	48,51	3,82	2,78	2				
1953				22,69	12,7	4,52	1,62	40,1	3,01	6,85					
1958				22,68	14,23	4,55	1,37	42,36	3,54	4,86					
1963				25,26	13,84	6,1	1,37	38,28	6,97	1,75					
1968				26,9	Psu: 14,48		1,97	39,12	5,82	1,3					
1972				27,15	9,61	5,14	2,86	38,66	3,88	8,67					
1976				34,37	9,64	3,38	3,09	38,71	1,31	6,1		1,07			
1979				30,38	9,81	3,84	3,03	38,3	1,94		5,26	3,45			
1983				29,89	11,44	4,09	5,08	32,93	2,89		6,81	2,19			
1987				26,57	14,27	2,96	3,7	34,31	2,1		5,91	2,56			
1992	5,61	16,1	2,79		13,62	2,72	4,39	29,65	2,86		5,37		8,65	1,86	1,24

Fonte: Archivio storico delle elezioni, Ministero dell'Interno, www.interno.it

112

Tabella 9 – Composizione della Camera dei deputati durante la Prima Repubblica (1946-1992), seggi attribuiti ai vari partiti

Anno	RC	PDS	Verdi	PCI	PSI	PSDI	PRI	DC	PLI	Mon.	MSI	Rad.	LN	La Rete	Pannella
1948				FDP.:183		33	9	305	19	14	6				
1953				143	75	19	5	263	13	40	29				
1958				140	84	22	6	273	17	25	24				
1963				166	87	33	6	260	39	8	27				
1968				177	Psu: 91		9	266	31	6	24				
1972				179	61	29	15	266	20	56					
1976				227	57	15	14	263	5		35	4			
1979				201	62	20	16	262	9		30	18			
1983				198	73	23	29	225	16		42	11			
1987				177	94	17	21	234	11		35	13			
1992	35	107	16		92	16	27	206	17		34		55	12	7

Fonte: Camera dei Deputati, www.camera.it

Tabella 10 – Composizione del Senato della Repubblica durante la Prima Repubblica (1946-1992), % di voti attribuiti ai vari partiti

Anno	RC	PDS	Verdi	PCI	PSI	PSDI	PRI	DC	PLI	Mon.	MSI	Rad.	LN	La Rete	Pannella
1948				FDP.:31,08		3,59	2,86	48,14	6,2	2	0,89				
1953				20,21	11,9	4,31		40,69	2,86	6,51	6,06				
1958				21,8	14,08	4,46		41,23	3,86	4,91	4,4				
1963				23,52	14,01	6,35		34,87	7,52	1,56	5,15				
1968				30	Psu: 15,23		2,18	38,35	6,77	1,09	4,56				
1972				28,14	10,71	5,36	3,05	38,08	4,37	9,09					
1976				33,83	10,2	3,1	2,69	38,88	1,39		6,63				
1979				31,45	10,38	4,22	3,36	38,34	2,21		5,69				
1983				30,81	11,39	3,81	4,67	32,41	2,69		7,35	1,76			
1987				28,33	10,91	2,36	3,85	33,62	2,16		6,54	1,77			
1992	6,52	17,05	3,08		13,57	2,56	4,7	27,27	2,82		6,51		8,2	0,72	3,08

Fonte: Archivio storico delle elezioni, Ministero dell'Interno, www.interno.it

113

Tabella 11 – Composizione della Camera dei deputati durante la Prima Repubblica (1946-1992), seggi attribuiti ai vari partiti

Anno	RC	PDS	Verdi	PCI	PSI	PSDI	PRI	DC	PLI	Mon.	MSI	Rad.	LN	La Rete	Pannella
1948				FDP.:72		6	4	130	10	4	1				
1953				51	26	4		116	3	14	9				
1958				59	35	5		123	4	7	8				
1963				78	44	14		126	19	2	14				
1968				101	Psu: 46		2	135	16	2	11				
1972				94	33	11	5	135	8	26					
1976				109	29	6	6	135	2		15				
1979				107	32	9	6	138	2		13				
1983				101	38	8	10	120	6		18	1			
1987					36	5	8	125	3		16	3			
1992	20	64	4		49	3	10	107	4		16		25	3	4

Fonte: Senato della Repubblica, www.senato.it

Tabella 12 – Composizione della Camera dei Deputati durante la Seconda Repubblica, % di voti attribuiti ai vari partiti

1994			Alleanza dei Progressisti						Patto per l'Italia		PdL/PbG				
	Partiti		RC	PDS	Verdi	PSI	La Rete	AD	CS	P. Segni	PPI	FI - CCD	LN	AN	Pannella
	Prop	%	6,05	20,36	2,7	2,19	1,86	1,18		4,68	11,07	21,02	8,36	13,47	3,51
	Magg	% Coaliz	32,81						15,63		37,66				
1996			L'Ulivo					Polo per le Libertà							
	Partiti		RC	Rin. It.	PDS	Verdi	La Rete	PpProdi	FI	AN	CCD	LN			
	Prop	%	8,57	4,34	21,06	2,5	5	6,81	20,57	15,66	5,84	10,07			
	Magg	% Coaliz	42,16					40,29			10,83				
2001			L'Ulivo				Casa delle Libertà								
	Partiti		RC	PCI	DS	Margh	Girasole	FI	AN	CCD	LN	NPSI			
	Prop	%	5,03	1,67	16,57	14,52	2,17	29,43	12,02	3,22	3,94	0,95			
	Magg	% Coaliz	43,66				45,57								
2006			Coalizione Prodi							Coalizione Berlusconi					
	Partiti		RC	PCI	RnP	It. Val.	L'Ulivo	Verdi	UDEUR	Svp	UDC	FI	AN	LN	NPSI
	Prop	%	5,84	2,32	2,6	2,3	31,27	2,06	1,4	0,48	6,76	23,72	12,34	4,58	0,75
	% Coalizione		49,81							49,74					
2008			Veltroni		Casini	Coalizione Berlusconi									
	Partiti		It. Val.	PD	UDC	PdL	LN	MpA							
	Prop	%	4,37	33,18	5,62	37,38	8,3	1,13							
	% Coalizione		37,55		5,62	46,81									

Fonte: Archivio storico delle elezioni, Ministero dell'Interno, www.interno.it

Tabella 13 – Composizione della Camera dei Deputati durante la Seconda Repubblica, seggi attribuiti ai vari partiti

1994			Alleanza dei Progressisti						Patto per l'Italia		PdL/PbG				
			RC	PDS	Verdi	PSI	La Rete	AD	CS	P. Segni	PPI	FI - CCD	LN	AN	Pannella
	Prop	Seggi	12	37					13	19	32	10	22		
	Magg	Seggi	27	78	11	14	8	18	8	4	102	107	87	6	
	Tot		39	115	11	14	8	18	8	13	33	134	117	109	6
	Seggi Coaliz		164						4		293				

1996			L'Ulivo					Polo per le Libertà					
			RC	Rin. It.	PDS	Verdi	La Rete	PpProdi	FI	AN	CCD	LN	
	Prop	Seggi	20	8	26			4	37	28	12	20	
	Magg	Seggi	15	18	144	14	5	65	86	65	18	39	
	Tot		35	26	170	14	5	69	123	93	30	59	
	Seggi Coaliz		285					246					

2001			L'Ulivo					Casa delle Libertà				
			RC	PCI	DS	Margh	Girasole	FI	AN	CCD	LN	NPSI
	Prop	Seggi	11		32	28		62	24			
	Magg	Seggi		8	105	58	17	133	75	41	30	3
	Tot		11	8	137	86	17	193	99	41	30	3
	Seggi Coaliz		248					366				

2006			Coalizione Prodi							Coalizione Berlusconi					
			RC	PCI	RnP	It. Val.	L'Ulivo	Verdi	UDEUR	Svp	UDC	FI	AN	LN	NPSI
	Prop	Seggi	41	16	18	16	220	15	10	4	39	137	71	26	4
	Seggi Coaliz		340							277					

2008			Veltroni		Casini	Coalizione Berlusconi		
			It. Val.	PD	UDC	PdL	LN	MpA
	Prop	Seggi	29	217	36	276	60	8
	Seggi Coaliz		246		36	344		

Fonte: Camera dei Deputati, www.camera.it

Tabella 14 – Composizione del Senato della Repubblica durante la Seconda Repubblica, % di voti attribuiti ai vari partiti

1994		Progressisti	Patto per l'It.	Pdl / Pbg								
	%	32,90	16,69	33,61								
1996		L'Ulivo	Progressisti	Pdl / Pbg		LN						
	%	41,21	2,87	33,61		10,41						
2001		RC	L'Ulivo	Casa delle Lib.								
	%	5,04	38,70	42,53								
2006			Coalizione Prodi					Coalizione Berlusconi				
		Partiti	RC	It. Val.	DS	L'Unione	Margh	UDC	FI	AN	LN	
	Prop	%	7,37	2,89	17,45	7,77	11,73	6,76	24,01	12,40	4,48	
	% Coaliz		47,21					47,64				
2008			Veltroni		Casini	Coalizione Berlusconi						
		Partiti	It. Val.	PD	UDC	PdL	LN	MpA				
	Prop	%	4,32	33,69	5,69	38,17	8,06	1,08				
	% Coaliz		38,01		5,69	47,31						

Fonte: Archivio storico delle elezioni, Ministero dell'Interno, www.interno.it

Tabella 15 – Composizione del Senato della Repubblica durante la Seconda Repubblica, seggi attribuiti ai vari partiti

1994			Progressisti	Patto per l'It.	Pdl / Pbg							
	Prop	Seggi	26	28	18							
	Magg	Seggi	96	3	128							
	Tot		122	31	146							
1996			L'Ulivo	Progressisti	PdL		LN					
	Prop	Seggi	23		49		9					
	Magg	Seggi	134	10	67		18					
	Tot		157	10	116		27					
2001			RC	L'Ulivo	Casa delle Lib.							
	Prop	Seggi	4	51	24							
	Magg	Seggi		74	152							
	Tot		4	125	176							
2006			Coalizione Prodi					Coalizione Berlusconi				
		Partiti	RC	It. Val.	DS	L'Unione	Margh	UDC	FI	AN	LN	
	Prop	Seggi	27	4	65	20	39	21	78	41	13	
	Seggi Coaliz		155					153				
2008			Veltroni		Casini	Coalizione Berlusconi						
		Partiti	It. Val.	PD	UDC	PdL	LN	MpA				
	Prop	Seggi	14	116	3	141	25	2				
	Seggi Coaliz		130		3	168						

Fonte: Senato della Repubblica, www.senato.it

Tabella 16 – I governi della Prima Repubblica

Leg	Governo	Inizio	Fine	Partito	Coalizione					Durata
I	De Gasperi V	23-mag-48	27-gen-50	Democrazia Cristiana	DC	PSDI	PLI	PRI		614
	De Gasperi VI	27-gen-50	26-lug-51	Democrazia Cristiana	DC	PSDI	PRI			545
	De Gasperi VII	26-lug-51	16-lug-53	Democrazia Cristiana	DC	PRI				721
	De Gasperi VIII	16-lug-53	17-ago-53	Democrazia Cristiana	DC					32
II	Pella	17-ago-53	18-gen-54	Democrazia Cristiana	DC					154
	Fanfani I	18-gen-54	10-feb-54	Democrazia Cristiana	DC					23
	Scelba	10-feb-54	6-lug-55	Democrazia Cristiana	DC	PSDI	PLI			511
	Segni I	6-lug-55	19-mag-57	Democrazia Cristiana	DC	PSDI	PLI			683
	Zoli	19-mag-57	1-lug-58	Democrazia Cristiana	DC					408
III	Fanfani II	1-lug-58	15-feb-59	Democrazia Cristiana	DC	PSDI				229
	Segni II	15-feb-59	25-mar-60	Democrazia Cristiana	DC					404
	Tambroni	25-mar-60	26-lug-60	Democrazia Cristiana	DC					123
	Fanfani III	26-lug-60	21-feb-62	Democrazia Cristiana	DC					575
	Fanfani IV	21-feb-62	21-giu-63	Democrazia Cristiana	DC	PSDI	PRI			485
IV	Leone I	21-giu-63	4-dic-63	Democrazia Cristiana	DC					166
	Moro I	4-dic-63	22-lug-64	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PRI		231
	Moro II	22-lug-64	23-feb-66	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PRI		581
	Moro III	23-feb-66	24-giu-68	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PRI		852
V	Leone II	24-giu-68	12-dic-68	Democrazia Cristiana	DC					171
	Rumor I	12-dic-68	5-ago-69	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PRI		236
	Rumor II	5-ago-69	27-mar-70	Democrazia Cristiana	DC					234
	Rumor III	27-mar-70	6-ago-70	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PRI		132
	Colombo	6-ago-70	17-feb-72	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PRI		560
	Andreotti I	17-feb-72	26-giu-72	Democrazia Cristiana	DC					130
VI	Andreotti II	26-giu-72	7-lug-73	Democrazia Cristiana	DC	PSDI	PLI			376
	Rumor IV	7-lug-73	14-mar-74	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PRI		250
	Rumor V	14-mar-74	23-nov-74	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI			254
	Moro IV	23-nov-74	12-feb-76	Democrazia Cristiana	DC	PRI				446
	Moro V	12-feb-76	29-lug-76	Democrazia Cristiana	DC					168
VII	Andreotti III	29-lug-76	11-mar-78	Democrazia Cristiana	DC					590
	Andreotti IV	11-mar-78	20-mar-79	Democrazia Cristiana	DC					374
	Andreotti V	20-mar-79	4-ago-79	Democrazia Cristiana	DC	PSDI	PRI			137
VIII	Cossiga I	4-ago-79	4-apr-80	Democrazia Cristiana	DC	PSDI	PLI			244
	Cossiga II	4-apr-80	18-ott-80	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PRI			197
	Forlani	18-ott-80	28-giu-81	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PRI		253
	Spadolini I	28-giu-81	23-ago-82	Partito Rep. Italiano	DC	PSI	PSDI	PRI	PLI	421
	Spadolini II	23-ago-82	1-dic-82	Partito Rep. Italiano	DC	PSI	PSDI	PRI	PLI	100
	Fanfani V	1-dic-82	4-ago-83	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PLI		246
IX	Craxi I	4-ago-83	1-ago-86	Partito Socialista Italiano	DC	PSI	PRI	PSDI	PLI	1093
	Craxi II	1-ago-86	17-apr-87	Partito Socialista Italiano	DC	PSI	PRI	PSDI	PLI	259
	Fanfani VI	17-apr-87	28-lug-87	Democrazia Cristiana	DC					102
X	Goria	28-lug-87	13-apr-88	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PRI	PSDI	PLI	260
	De Mita	13-apr-88	22-lug-89	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PRI	PSDI	PLI	465
	Andreotti VI	22-lug-89	12-apr-91	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PRI	PSDI	PLI	629
XI	Andreotti VII	12-apr-91	28-giu-92	Democrazia Cristiana	DC	PSI	PSDI	PLI		443
	Amato I	28-giu-92	28-apr-93	Partito Socialista Italiano	DC	PSI	PLI	PSDI		304
	Ciampi	28-apr-93	10-mag-94	Indipendente di Sinistra	DC	PSI	PLI	PSDI		377

Fonte: Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www. Governo.](http://www.Governo.it)

Tabella 17 – I governi della Seconda Repubblica

Leg	Governo	Inizio	Fine	Partito	Coalizione				Durata
XII	Berlusconi I	10-mag-94	17-gen-95	Forza Italia	Polo delle Libertà				252
	Dini	17-gen-95	17-mag-96	Indipendente	Governo Tecnico				486
XIII	Prodi I	17-mag-96	21-ott-98	Movimento per L'Ulivo	L'Ulivo				887
	D'Alema I	21-ott-98	21-dic-99	Democratici di Sinistra	L'Ulivo	UDR			426
	D'Alema II	21-dic-99	25-apr-00	Democratici di Sinistra	L'Ulivo				126
	Amato II	25-apr-00	11-giu-01	I Democratici	L'Ulivo				412
XIV	Berlusconi II	11-giu-01	23-apr-05	Forza Italia	Casa delle Libertà				1412
	Berlusconi III	23-apr-05	17-mag-06	Forza Italia	Casa delle Libertà				389
XV	Prodi II	17-mag-06	8-mag-08	L'Ulivo/PD	L'Unione				722
XVI	Berlusconi IV	8-mag-08	16-nov-11	Il Popolo della Libertà	PdL	LN	MpA		1287
	Monti	16-nov-11	in carica	Indipendente	Governo Tecnico				

Fonte: Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, [www. Governo.](http://www.Governo.it)

Tabella 18 – Comportamento degli elettori nelle elezioni della Camera dei Deputati

Anno	Votanti/Elettori %	Schede non valide (bianche incluse)/Votanti %	Schede bianche/Votanti %
1948	92,23	2,20	0,61
1953	93,84	4,36	1,52
1958	93,83	2,87	1,56
1963	92,89	3,19	1,80
1968	92,79	3,67	1,94
1972	93,21	3,27	1,74
1976	93,39	2,77	1,58
1979	90,62	4,11	2,19
1983	88,01	5,82	2,40
1987	88,83	4,96	1,91
1992	87,29	5,22	2,12
1994	86,31	6,80	3,42
1996	82,77	4,04	3,08
2001	81,38	7,39	4,21
2006	83,62	2,91	1,12
2008	80,51	3,74	1,28

Fonte: Archivio storico delle elezioni, Ministero dell'Interno, www.interno.it

Tabella 19 – Comportamento degli elettori nelle elezioni del Senato della Repubblica

Anno	Votanti/Elettori %	Schede non valide (bianche incluse)/Votanti %	Schede bianche/Votanti %
1948	92,22	5,35	2,01
1953	93,80	4,60	2,50
1958	93,98	4,66	2,84
1963	93,09	4,85	3,02
1968	93,04	5,46	3,67
1972	93,50	3,59	2,19
1976	93,39	1,58	2,77
1979	90,69	4,99	2,72
1983	88,83	6,93	3,14
1987	88,37	5,83	2,79
1992	86,80	6,47	3,18
1994	85,83	7,80	4,40
1996	82,21	7,48	3,62
2001	81,32	6,41	3,54
2006	83,50	3,12	1,31
2008	80,40	3,77	1,32

Fonte: Archivio storico delle elezioni, Ministero dell'Interno, www.interno.it

Tabella 20 – Scandali parlamentari e consenso degli elettori

Leg.	% voti DC	scandali DC/ scandali tot	% voti PCI	scandali PCI/ scandali tot
I	48,51%	16,62%		
II	40,10%	14,04%	22,69%	54,08%
III	42,36%	21,30%	22,68%	43,22%
IV	38,28%	22,12%	25,26%	36,54%
V	39,12%	21,93%	26,90%	23,54%
VI	38,66%	32,84%	27,15%	25,77%
VII	38,71%	31,76%	34,37%	20,00%
VIII	38,30%	34,90%	30,38%	23,21%
IX	32,93%	27,89%	29,89%	23,78%
X	34,31%	37,38%	26,57%	16,02%
XI	29,65%	35,32%		

Fonte: Per gli scandali parlamentari, dataset proveniente dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti. Per la percentuale di voti ricevuta dai partiti, Ministero dell'Interno, www.interno.it.

Tabella 21 – Andamento del Pil e del debito pubblico, dal 1970 al 2010

Anno	Pil*	tasso di crescita Pil	Debito*	tasso di crescita debito	debito/Pil
1970	552413,02		226489,34		41,00%
1971	562456,48	1,82%	260979,81	15,23%	46,40%
1972	583213,86	3,69%	309686,56	18,66%	53,10%
1973	624772,88	7,13%	344249,85	11,16%	55,10%
1974	659136,27	5,50%	359229,26	4,35%	54,50%
1975	645359,24	-2,09%	387215,55	7,79%	60,00%
1976	691343,58	7,13%	403053,30	4,09%	58,30%
1977	709045,43	2,56%	413373,49	2,56%	58,30%
1978	732019,50	3,24%	463368,34	12,09%	63,30%
1979	775641,71	5,96%	483922,86	4,44%	62,39%
1980	802246,34	3,43%	477336,57	-1,36%	59,50%
1981	809019,13	0,84%	497546,76	4,23%	61,50%
1982	812365,12	0,41%	541035,17	8,74%	66,60%
1983	821863,32	1,17%	591741,59	9,37%	72,00%
1984	848375,41	3,23%	631191,31	6,67%	74,40%
1985	872113,69	2,80%	702051,52	11,23%	80,50%
1986	897055,89	2,86%	758012,23	7,97%	84,50%
1987	925689,56	3,19%	820160,95	8,20%	88,60%
1988	964516,48	4,19%	872887,41	6,43%	90,50%
1989	997197,99	3,39%	928391,33	6,36%	93,10%
1990	1017666,29	2,05%	963729,98	3,81%	94,70%
1991	1033274,59	1,53%	1012609,10	5,07%	98,00%
1992	1041261,23	0,77%	1095406,81	8,18%	105,20%
1993	1032012,58	-0,89%	1193006,54	8,91%	115,60%
1994	1054220,37	2,15%	1284040,41	7,63%	121,80%
1995	1084022,79	2,83%	1317087,70	2,57%	121,50%
1996	1095896,97	1,10%	1324939,44	0,60%	120,90%
1997	1116414,91	1,87%	1318486,01	-0,49%	118,10%
1998	1132059,52	1,40%	1300736,39	-1,35%	114,90%
1999	1148636,04	1,46%	1305999,17	0,40%	113,70%
2000	1191057,32	3,69%	1300634,59	-0,41%	109,20%
2001	1212713,30	1,82%	1319432,07	1,45%	108,80%
2002	1218219,63	0,45%	1287658,14	-2,41%	105,70%
2003	1218013,46	-0,02%	1271606,05	-1,25%	104,40%
2004	1236671,24	1,53%	1283664,75	0,95%	103,80%
2005	1244782,21	0,66%	1316979,58	2,60%	105,80%
2006	1270126,35	2,04%	1352684,56	2,71%	106,50%
2007	1288952,56	1,48%	1334065,90	-1,38%	103,50%
2008	1271896,73	-1,32%	1349482,43	1,16%	106,10%
2009	1205536,36	-5,22%	1396011,11	3,45%	115,80%
2010	1221158,53	1,30%	1455620,97	4,27%	119,20%

Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it
 * in milioni di euro, prezzi costanti del 2000.

Tabella 22 - Entrate, uscite e saldi dal Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Anno	spesa pubblica*	tasso di crescita della spesa pubblica	spesa pubblica al netto degli interessi sul debito*	tasso di crescita della spesa pubblica al netto degli interessi sul debito	Entrate*	Indebitamento netto*	saldo corrente*	saldo primario*
1980	399972,11		357157,70		332595,17	-67376,94	-26469,5	-24562,5
1981	419468,16	4,87%	372306,11	4,24%	318797,01	-100671,14	-57735,4	-53509,1
1982	449005,03	7,04%	386641,76	3,85%	353982,82	-95022,21	-55437,3	-32658,9
1983	476520,43	6,13%	401319,11	3,80%	379172,48	-97347,95	-62742,1	-22146,6
1984	490143,21	2,86%	407221,14	1,47%	376573,94	-113569,26	-71039,9	-30647,2
1985	507242,32	3,49%	422230,69	3,69%	382284,62	-124957,70	-76073,7	-39946,1
1986	534279,01	5,33%	441963,89	4,67%	408563,57	-125715,44	-73376,2	-33400,3
1987	530544,58	-0,70%	446919,75	1,12%	408679,78	-121864,80	-68220,9	-38240
1988	546954,90	3,09%	457613,39	2,39%	427962,85	-118992,05	-64657	-29650,5
1989	568068,02	3,86%	467843,96	2,24%	443066,97	-125001,05	-72918,1	-24777
1990	572443,53	0,77%	464044,90	-0,81%	449452,69	-122990,84	-68691,1	-14592,2
1991	592600,76	3,52%	468853,53	1,04%	468490,46	-124110,30	-75914,5	-363,07
1992	615951,52	3,94%	480527,81	2,49%	501010,28	-114941,24	-89730,9	20482,47
1993	622041,19	0,99%	483004,45	0,52%	511741,00	-110300,19	-74363	28736,56
1994	602396,38	-3,16%	475192,54	-1,62%	500595,29	-101801,09	-66180,3	25402,75
1995	612550,19	1,69%	477964,26	0,58%	526457,07	-86093,12	-43605,5	48492,81
1996	605879,14	-1,09%	473263,68	-0,98%	525778,31	-80100,84	-42462,7	52514,63
1997	580546,91	-4,18%	473394,73	0,03%	549703,61	-30843,31	-2850,12	76308,87
1998	573594,45	-1,20%	481054,75	1,62%	540902,78	-32691,67	3318,396	59848,03
1999	567517,14	-1,06%	489721,60	1,80%	547065,83	-20451,31	20046,47	57344,23
2000	549686,00	-3,14%	474822,00	-3,04%	540421,00	-9265,00	16505	65599
2001	578954,81	5,32%	503376,67	6,01%	542197,41	-36757,40	10109,42	38820,74
2002	578141,29	-0,14%	509965,85	1,31%	542336,97	-35804,33	2988,551	32371,11
2003	588183,03	1,74%	526006,79	3,15%	545715,17	-42467,86	-10262,2	19708,38
2004	589548,84	0,23%	531122,14	0,97%	546293,65	-43255,18	-5497,1	15171,52
2005	592489,83	0,50%	535676,84	0,86%	539632,93	-52856,90	-8127,36	3956,092
2006	609303,26	2,84%	551703,89	2,99%	567688,43	-41614,83	16844,83	15984,54
2007	618951,88	1,58%	554856,49	0,57%	599470,53	-19481,35	28501,65	44614,04
2008	619165,25	0,03%	554153,11	-0,13%	585021,34	-34143,91	9815,824	30868,24
2009	624832,27	0,92%	569666,95	2,80%	560787,43	-64044,84	-24483,1	-8879,51
2010	613652,23	-1,79%	559401,16	-1,80%	558582,19	-55070,04	-18946	-818,963

Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it
* in milioni di euro, prezzi costanti del 2000.

Tabella 23 - Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, in % del Pil. Nell'ultima colonna si può vedere il tasso di disoccupazione.

Anno	Indebitam. netto	Saldo primario	Pressione fiscale	Entrate correnti	Entrate totali	Uscite correnti	Uscite totali al netto degli interessi	Uscite totali	Debito pubblico	Tasso di Disocc.
1980	-7,0%	-2,5%	31,4%	34,2%	34,4%	36,9%	36,9%	41,4%	59,5%	7,6%
1981	-10,9%	-5,8%	31,1%	34,1%	34,4%	40,3%	40,2%	45,3%	61,5%	8,4%
1982	-10,0%	-3,4%	34,1%	36,5%	37,3%	42,3%	40,7%	47,3%	66,6%	9,1%
1983	-10,1%	-2,3%	36,3%	38,2%	39,4%	44,7%	41,7%	49,5%	72,0%	9,9%
1984	-11,5%	-3,1%	34,9%	37,6%	38,1%	44,8%	41,2%	49,6%	74,4%	10,0%
1985	-12,4%	-4,0%	34,6%	37,6%	37,9%	45,1%	41,8%	50,3%	80,5%	10,3%
1986	-12,0%	-3,2%	35,0%	38,6%	38,9%	45,5%	42,0%	50,8%	84,5%	11,1%
1987	-11,5%	-3,6%	35,4%	38,4%	38,6%	44,8%	42,2%	50,1%	88,6%	12,0%
1988	-11,0%	-2,8%	36,6%	39,5%	39,7%	45,5%	42,5%	50,8%	90,5%	12,0%
1989	-11,4%	-2,3%	37,3%	40,2%	40,5%	46,8%	42,8%	51,9%	93,1%	12,0%
1990	-11,4%	-1,4%	38,3%	41,6%	41,8%	48,0%	43,2%	53,3%	94,7%	11,0%
1991	-11,4%	0,0%	39,4%	42,6%	43,0%	49,6%	43,0%	54,3%	98,0%	10,9%
1992	-10,4%	1,8%	41,9%	43,1%	45,2%	51,2%	43,4%	55,6%	105,2%	11,5%
1993	-10,0%	2,6%	42,9%	45,7%	46,6%	52,5%	44,0%	56,6%	115,6%	9,7%
1994	-9,1%	2,3%	40,8%	44,3%	44,7%	50,2%	42,4%	53,8%	121,8%	10,6%
1995	-7,4%	4,2%	41,2%	44,5%	45,3%	48,3%	41,2%	52,7%	121,5%	11,2%
1996	-7,0%	4,6%	41,6%	45,2%	45,7%	48,9%	41,1%	52,6%	120,9%	11,2%
1997	-2,7%	6,6%	43,7%	46,7%	47,7%	47,0%	41,1%	50,3%	118,1%	11,2%
1998	-2,8%	5,1%	42,3%	45,5%	46,2%	45,2%	41,1%	49,0%	114,9%	11,3%
1999	-1,7%	4,9%	42,4%	45,9%	46,4%	44,2%	41,5%	48,1%	113,7%	10,9%
2000	-0,8%	5,5%	41,6%	44,9%	45,4%	43,6%	39,9%	46,2%	109,2%	10,0%
2001	-3,1%	3,2%	41,3%	44,8%	45,0%	43,9%	41,8%	48,1%	108,8%	9,0%
2002	-2,9%	2,7%	40,8%	44,1%	44,5%	43,8%	41,9%	47,4%	105,7%	8,5%
2003	-3,5%	1,6%	41,4%	43,4%	45,1%	44,2%	43,4%	48,6%	104,4%	8,4%
2004	-3,5%	1,2%	40,6%	43,6%	44,5%	44,0%	43,3%	48,0%	103,8%	8,0%
2005	-4,3%	0,3%	40,4%	43,8%	44,2%	44,4%	43,9%	48,5%	105,8%	7,7%
2006	-3,3%	1,3%	42,0%	45,6%	45,8%	44,2%	44,6%	49,2%	106,5%	6,8%
2007	-1,5%	3,5%	43,1%	46,6%	46,9%	44,3%	43,4%	48,4%	103,5%	6,1%
2008	-2,7%	2,5%	42,9%	46,5%	46,7%	45,7%	44,2%	49,4%	106,1%	6,7%
2009	-5,3%	-0,6%	43,2%	46,2%	47,2%	48,2%	47,8%	52,5%	115,8%	7,8%

Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it

Tabella 24 – Costi esterni e consenso.

Anno	Uscite correnti*	Interessi passivi*	Entrate correnti*	Saldo corrente al netto degli interessi passivi*	Saldo corrente pro capite al netto degli interessi passivi**	Saldo corrente pro capite medio al netto degli interessi passivi**	Consenso
1980	266901,70	40740,98	223583,20	-2577,52	-45,71	-127,11	41,59%
1981	272763,76	45542,97	213428,29	-13792,49	-244,20		
1982	328401,70	61263,97	261971,32	-5166,40	-91,40		
1983	350386,48	73769,36	260264,50	-16352,61	-289,10	-112,87	35,71%
1984	360875,72	80924,91	275090,97	-4859,84	-85,92		
1985	370495,72	82731,35	280409,22	-7355,15	-129,98		
1986	384197,78	88948,75	298278,98	3029,95	53,53		
1987	381542,14	81056,50	300257,53	-228,12	-4,03		
1988	382468,47	87280,12	307474,65	12286,30	217,04	320,10	37,14%
1989	396098,86	98248,87	314224,22	16374,24	289,05		
1990	397781,45	106556,40	322993,49	31768,44	560,35		
1991	422786,30	122269,32	331050,49	30533,51	538,09		
1992	443596,70	134211,50	338370,99	28985,79	510,56		
1993	431090,69	137281,58	344024,62	50215,51	883,75	697,15	32,70%
1994	416263,93	124367,70	337601,01	45704,79	804,06	1084,74	21,27%
1995	411170,21	133165,22	355621,67	77616,68	1365,42		
1996	387966,56	130249,03	332953,58	75236,05	1323,55		
1997	360565,41	105511,60	345120,66	90066,86	1583,56	1433,01	26,98%
1998	319195,56	91432,85	314284,46	86521,75	1520,48		
1999	307302,16	76903,21	315616,59	85217,64	1497,43		
2000	303149,00	73269,00	300467,00	70587,00	1240,03		
2001	305342,01	73304,60	301907,60	69870,20	1226,64		
2002	301253,29	66441,91	293557,70	58746,32	1030,75	847,07	30,63%
2003	291972,52	60381,84	278133,31	46542,64	811,96		
2004	304795,98	56604,04	284301,16	36109,21	623,77		
2005	305156,16	55069,34	281785,93	31699,11	542,21		
2006	304825,02	55290,26	307631,80	58097,04	988,86		
2007	316289,57	60449,21	322381,17	66540,81	1125,31	1057,08	34,92%
2008	316285,08	61047,28	310027,96	54790,16	919,00	467,81	43,81%
2009	333946,58	52645,56	292513,04	11212,02	186,73		
2010	330615,09	52238,08	296397,29	18020,28	297,70		

Fonte: Per il consenso, elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it.

Per i costi esterni, elaborazione dati istat, www.istat.it.

* in milioni di euro, prezzi costanti del 2000.

** in euro, prezzi costanti del 2000.

Tabella 25 – Costi decisionali e consenso

Leg.	Consenso	Consenso per raggiungere la maggioranza	N. giorni medio approvazione leggi
I	53,14%		0,81
II	44,58%	5,42%	0,96
III	46,27%	3,73%	1
IV	41,27%	8,73%	1,04
V	42,22%	7,78%	1,72
VI	42,22%	7,78%	1,3
VII	41,75%	8,25%	1,62
VIII	41,59%	8,41%	1,54
IX	35,71%	14,29%	1,81
X	37,14%	12,86%	1,63
XI	32,70%	17,30%	2,3
XII	21,27%	28,73%	2,56
XIII	26,98%	23,02%	2,04
XIV	30,63%	19,37%	2,61
XV	34,92%	15,08%	6,53

Fonte: Per il consenso, elaborazione dati sui risultati elettorali pubblicati nel sito del Ministero dell'Interno, www.interno.it.

Per il numero di giorni medio per l'approvazione delle leggi, elaborazione su dati di Di Porto, 2007.

Tabella 26 – Costi di interdipendenza

consenso	a) N. giorni medio approvazione leggi	b) Saldo corrente pro capite medio al netto degli interessi passivi**	c) = b)/365	d) Spesa per Indennità e rimborsi parlamentari 2011 ***	e) = d)/365	f) = e) pro capite	g) = f) * a)	h) costi interdipen = g) + b)
41,59%	1,5389	-127,1055	-0,3482	226,9	621643,84	2739,73	0,0167	-0,3315
35,71%	1,8148	-112,8654	-0,3092	226,9	621643,84	2739,73	0,0197	-0,2895
37,14%	1,6320	320,0978	0,8770	226,9	621643,84	2739,73	0,0177	0,8947
32,70%	2,2962	697,1509	1,9100	226,9	621643,84	2739,73	0,0249	1,9349
21,27%	2,5559	1084,7425	2,9719	226,9	621643,84	2739,73	0,0277	2,9996
26,98%	2,0375	1433,0092	3,9261	226,9	621643,84	2739,73	0,0221	3,9482
30,63%	2,6137	847,0683	2,3207	226,9	621643,84	2739,73	0,0284	2,3491
34,92%	6,5268	1057,0816	2,8961	226,9	621643,84	2739,73	0,0708	2,9670

Fonte: Elaborazione dati Istat, www.istat.it; Ministero dell'Interno, www.interno.it; Di Porto, 2007, Bilancio dello Stato 2011.

** in euro, prezzi costanti del 2000.

*** in milioni di euro, prezzi correnti 2011.

Tabella 27 – Caratteristiche dei Parlamentari italiani per Legislatura

Leg.	Età media	Donne	Laureati	Ricandidati/ uscenti	Rieletti/ ricandidati	Nuovi entranti/eletti	% Parlamentari coinvolti in scandali
I	48,46	6,92%	91,20%				18,69%
II	49,87	5,57%	90,42%	90,50%	72,72%	36,73%	28,21%
III	49,82	3,79%	89,35%	87,10%	76,56%	33,23%	25,32%
IV	51,15	4,11%	89,54%	85,81%	84,54%	30,77%	16,89%
V	51,32	3,10%	87,77%	81,04%	83,81%	30,64%	13,53%
VI	52,03	3,72%	86,51%	82,46%	81,97%	27,20%	20,46%
VII	50,07	7,48%	83,89%	74,40%	81,05%	37,05%	11,67%
VIII	51,04	7,90%	80,95%	84,45%	87,13%	23,88%	15,55%
IX	51,94	7,19%	76,86%	78,62%	84,19%	32,21%	20,72%
X	53,27	11,06%	75,03%	77,98%	86,84%	29,57%	16,67%
XI	51,61	8,92%	70,36%	75,88%	74,01%	39,35%	34,05%
XII	49,04	14,56%	68,83%	49,55%	63,81%	63,16%	
XIII	51,49	11,41%	69,28%	75,15%	72,80%	40,70%	
XIV	53,65	10,33%	71,83%	65,86%	77,85%	39,54%	
XV	53,58	15,45%	69,78%	74,99%	78,93%	36,72%	
XVI	53,35	20,30%	70,35%	75,84%	66,84%	50,00%	

Fonte: dataset proveniente dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.

* Gli scandali fanno riferimento alla percentuale di Parlamentari per ogni Legislatura per i quali la magistratura italiana ha fatto richiesta di rimozione dell'immunità parlamentare per poterli perseguire. I dati arrivano fino al 1994, poiché nel novembre 1993 un emendamento costituzionale ha eliminato la possibilità di sospendere l'immunità parlamentare.

Tabella 28 - Tasso di presenze nel Parlamento italiano per Legislatura

Legislatura	Tasso di presenze medio*	Assenze non giustificate/ assenze	Assenze giustificate**/ assenze
VIII	66,07%	5,60%	94,44%
IX	72,69%	8,33%	91,66%
X	58,28%	7,26%	92,72%
XI	56,36%	7,26%	92,70%
XII	59,27%	6,70%	93,29%
XIII	58,57%	12,80%	87,19%
XIV	69,66%	30,64%	69,35%
XV	72,10%	34,00%	66,04%

Fonte: dataset proveniente dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti.

* percentuale di votazioni alle quali i parlamentari hanno presenziato

** impossibilità a presenziare a causa di altri impegni parlamentari documentati.

Bibliografia

- Antiseri D., Pellicani L. (1992), *“L’individualismo metodologico”*, Franco Angeli, Milano.
- Arendt H. (1995), *“Che cos’è la politica?”*, Mondadori, Milano.
- Arrow K. J. (1951), *“Social Choice and Individual Values”*, J. Wiley & Sons, Inc., New York. (Trad It: *“Scelte sociali e valori individuali”*, ETAS, Milano, 1977).
- Backer G., Cassel C. (1994), *“Electoral laws and their political consequences”*, Agathon press inc. New York.
- Bellucci P., D’Auria G. (1995), *“Politici burocrati al governo dell’amministrazione”*, Il Mulino, Bologna.
- Berger P. (1963), *“Invitation to sociology”*, Doubleday, New York. (Trad. It. *“Invito alla sociologia”*, Marsilio, 1967, Padova).
- Black, D. (1948a), *“On the rationale of group decision making”*, Journal of Political Economy 56: 23-34.
- Black D. (1948b), *“The decisions of a committee using a special majority”*, Econometrica 16: 245-261.
- Black D. (1958), *“The Theory of Committees and Elections”*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Blanchard O. J. (2009), *“Macroeconomia”*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio N. (1983), *“Politica”*, in Dizionario di politica, Utet, Torino.
- Bobbio N. (1995), *“Il futuro della democrazia”*, Einaudi, Torino.
- Boeri T., Merlo A., Prat A. (2010), *“Classe dirigente. L’intreccio tra business e politica”*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Bordignon M. (1994), *“Beni Pubblici e Scelte Private”*, Il Mulino, Bologna.
- Bosi P. (2006), *“Corso di scienza delle finanze”*, Il Mulino, Bologna.
- Brams S. J. (2008), *“Mathematics and Democracy”*, Princeton University Press, Princeton.
- Brennan G, Buchanan M. J. (1986), *“The Reason of Rules: Constitutional Political Economy”*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brennan G., Lomasky L. E. (1989), *“Politics and process”*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Brooks M. (1997), "Some Reflections on The Calculus of Consent", Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Brosio G. (1993), "Economia e finanza pubblica - Nuova ed.", Carocci, Roma.
- Brosio G. (1998), "Governo e finanza locale. Un'introduzione alla teoria e alle istituzioni del federalismo fiscale", Giappichelli Editore, Torino.
- Buchanan J. M. (1954a), "Social Choice, Democracy, and Free Markets", in Journal of Political Economy, 62, pp. 114-123. (Trad. It. "Scelta sociale, democrazia e liberi mercati", in Stato, mercato e libertà, Il Mulino, 1989, Bologna.)
- Buchanan J. M. (1954b), "Individual Choice in Voting and the Market", in Journal of Political Economy, 62, pp. 334-343. (Trad. It. "La scelta individuale nel voto e nel mercato", in Stato, mercato e libertà, Il Mulino, 1989, Bologna.)
- Buchanan J. M. (1955), "An Economic Theory of Clubs", *Economica* 32: 1-14.
- Buchanan J. M. (1959), "Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy", in Journal of Law and Economics, 2, pp. 124-138. (Trad. It. "Economia positiva, economia del benessere ed economia politica", in Stato, mercato e libertà, Il Mulino, 1989, Bologna.)
- Buchanan, J. M. (1975), "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory", *American Economic Review*, pp. 225-230.
- Buchanan M. J. (1983), "The Public Choice Perspective", *Economia delle scelte pubbliche*.
- Buchanan M. J., Tullock G. (1962), "The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy", University of Michigan Press, Ann Arbor. (Trad. It.: "Il calcolo del consenso", Il Mulino, 1998, Bologna).
- Buchanan M. J., Wagner R. E. (1977), "Democracy in Deficit – The Political Legacy of Lord Keynes", Academic Press, New York.
- Burke P. (1992), "Storia e teoria sociale", Il Mulino, Bologna.
- Carruba S., da Empoli D. (1984), "Scelte pubbliche. Costi della politica e controllo democratico", Le Monnier, Firenze.
- Caselli F, Morelli M. (2004), "Bad Politicians", *Journal of Public Economics* 88: 759-782.
- Cioffi-Revilla C. (1998), "Politics and Uncertainty. Theory, Models and Applications", Cambridge University Press, Cambridge.

- Coase R. H. (1960), *"The Problem of Social Cost"*, Journal of Law and Economics.
- Cotta M. (1992), "Consensus", Enciclopedia delle scienze sociali, Treccani.
- Cotta M., Della Porta D., Morlino L. (2007), *"Scienza Politica"*, Il Mulino, Bologna.
- D'Auria G., Bellucci P. (1995), *"Politici e burocrati al governo dell'amministrazione"*, Il Mulino, Bologna.
- Elcock H. (2001), *"Political Leadership"*, Edward Elgar Publishing, Regno Unito.
- Forte F. (1999), *"Storia del pensiero dell'economia pubblica"*, Giuffrè Editore, Milano.
- Fossati A. (2008), *"The idea of State in the "Scienza delle finanze" from Antonio De Viti De Marco to Mauro Fasiani"*, Società Italiana di Economia Pubblica, Working Paper n.615.
- Gibbard A. (1973), *"Manipulation of voting schemes"*, Econometrica 41: 587-601.
- de Condorcet M. (1785), *"Essai sur l'Application de L'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluraliste des Voix"*, Parigi.
- de Tocqueville A. (1835), *"La democrazia in America"*.
- Di Majo M., De Chiara A. (2009), *"Il mutar delle metodologie nelle scienze sociali: il caso delle analisi economiche delle scelte pubbliche"*, Società Italiana di Economia Pubblica, Working Paper n.616.
- Downs A. (1957), *"An Economic Theory of Democracy"*, Harper & Row, New York. (Trad. It.: *"Teoria economica della democrazia"*, Il Mulino, 1988, Bologna).
- Downs A., Mossetto G. (1995), *"Lezioni di scienza delle finanze"*, G. Giappichelli Editore, Torino.
- Elazar D. J. (1995), *"Idee e forme del federalismo"*, Comunità, Milano.
- Finley M. I. (1993), *"La politica nel mondo antico"*, Laterza, Roma.
- Fisichella D. (1983), *"Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata"*, Il Mulino, Bologna.
- Fossati A. (1989), *"Economia pubblica"*, Franco Angeli, Milano.
- Fossati A., Levaggi R. (2001), *"Dal decentramento alla devolution"*, FrancoAngeli, Milano.
- Giarda P. (1995), *"Regioni e federalismo fiscale"*, Il Mulino, Bologna.
- Guarnieri C. (2006), *"Il sistema politico italiano"*, Il Mulino, Bologna.
- Hargreaves Heap S., Hollis M., Lyons B., Sudgen R., Weale A. (1996), *"La teoria della scelta. Una guida critica"*, Editori Laterza, Bari.

- Howlett M., Ramesh M. (2003), *“Come studiare le politiche pubbliche”*, Il Mulino, Bologna.
- Hume D. (1742), *“Of the first principles of government”*, in Political Essays. (A cura di C. Hendel, New York, 1953).
- Keane M., Merlo A., (2007), *“Money, Political Ambition, and the Career Decisions of Politicians”*, PIER Working Paper 07-016, Department of Economics, University of Pennsylvania.
- Krueger A., (1974), *“The Political Economy of the Rent-Seeking Society”*, American Economic Review 64: 291–303.
- Locke J. (1984), *“Trattato sul governo”*, Editori Riuniti, Roma.
- Losurdo D. (1994), *“La Seconda Repubblica”*, Bollati Boringhieri editore, Torino.
- Mescovici S., Doise W. (1992), *“Dissensi e consensi. Una teoria generale delle scelte collettive”*, Il Mulino, Bologna.
- Marrone P. (2011), *“Questioni di consenso”*, Etica & Politica, XIII: 362-373.
- Martini A., Trivellato U. (2011), *“Sono soldi ben spesi?”*, Marsilio Editori, Venezia.
- Massari O., Pasquino G. (1994), *“Rappresentare e governare”*, Il Mulino, Bologna.
- Margolis J. A. (1955), *“Comment on the pure theory of public expenditure”*, in Review of economics and statistics, XXXVII, pp. 347-349.
- Mattozzi, A., Merlo A., (2008), *“Political Careers or Career Politicians?”*, Journal of Public Economics, 92-3: 597-608.
- May K. (1952), *“A set of independent, necessary and sufficient conditions for simple majority decision”*, Econometrica 20: 680-84.
- Miller N. R. (1983), *“Pluralism and Social Choice”*, American Political Science Review, 77: 734-747.
- Mineo M. (1997), *“Scritti Politici”*, Flaccovio Editore, Palermo.
- Moscovici W., Doise W. (1992), *“Dissensi e consensi”*, Il Mulino, Bologna.
- Montesquieu Ch. L. (1748), *“L'esprit des lois”*. (Trad. It.: *“Lo spirito delle leggi”*, UTET, Torino, 1952).
- Mossetto G. (1995), *“Lezioni di Scienza delle Finanze”*, Giappichelli Editore, Torino.
- Mueller D. C. (1989), *“Public Choice II. A revised edition of Public Choice”*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Musgrave R. A. (1995), *“Finanza pubblica, equità, democrazia”*, Il Mulino, Bologna.

- Niskanen W. A. (1971), *“Bureaucracy and Representative Government”*, Chicago.
- Nozick R. (1974), *“Anarchy, State, and Utopia”*, Basic Books, New York .
- Oates W. E. (1972), *“Fiscal Federalism”*, Harcourt, New York.
- Olson M. (1965), *“The Logic of Collective Action”*, Harvard University Press, Cambridge. (Trad. It.: *“La logica dell'azione collettiva : I beni pubblici e la teoria dei gruppi”*, Feltrinelli Editore, 1983, Milano).
- Ostrom V. (1974), *“The Intellectual Crisis in Public Administration”*, University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- Ostrom V. (1986), *“The Theory of the Compound Republic”*, University of Nebraska Press, Nebraska, Second edition.
- Panbianco A. (2004), *“Il potere, lo stato, la libertà”*, Il Mulino, Bologna.
- Persson T., Tabellini G., (2000), *“Political economics: Explaining Economic Policy”*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Petretto A. (1987), *“Manuale di economia pubblica”*, Il Mulino, Bologna.
- Petretto A. (1993), *“Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico”*, Il Mulino, Bologna.
- Petrovich G. (1996), *“Politiche di accentrimento e decentramento istituzionale nelle scelte collettive”*, CEDAM, Padova.
- Petrovich G. (1999), *“Il Veneto alla ricerca di un nuovo patto sociale”*, CEDAM, Padova.
- Popitz H., (1986), *“Phaenomene der Macht”*, Mohr Siebeck, Tuebingen. (Trad. It. *“Fenomenologia del potere”*, Il Mulino, 1990, Bologna).
- Poggi G. (1992), *“Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive”*, Il Mulino, Bologna.
- Rawls J. (1982), *“A Theory of Justice”*, Harvard University Press, Cambridge.
- Riker W. H. (1986), *“The Art of Political Manipulation”*, Yale University Press, New Haven.
- Riker W. H. (1982), *“Liberalism Against Populism”*, Waveland Press, Chicago. (Trad. it.: *“Liberalismo Contro Populismo”*, Comunità, 1996, Milano).
- Rizzo S., Stella G. A. (2007), *“La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili”*, Rizzoli, Milano.
- Reviglio F. (1998), *“Principi di Scienza delle Finanze”*, Utet, Torino.

- Salvi C., Villone M. (2007), *“Il costo della democrazia. Eliminare sprechi, clientele e privilegi per riformare la politica”*, Mondadori, Milano.
- Samuelson P. A. (1954), *“The pure theory of public expenditure”*, in *Review of economics and statistics*, XXXVI, pp. 387-389 (Trad. It. *“La teoria della spesa pubblica, in Economia del benessere e democrazia”*, a cura di F. Forte e G. Mossetto, 1972, Milano, pp. 369-373).
- Samuelson P. A. (1955), *“Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure”*, in *Review of economics and statistics*, XXXVII, pp. 350-356.
- Samuelson, P. A. (1972), *“The 1972 Nobel Prize for Economic Science”*, in *Science*, 178: 487-489.
- Satterthwaite M. A. (1975), *“Strategy-proofness and Arrow’s conditions: existence and correspondence theorems for voting procedures and social welfare functions”*, *Journal of Economic Theory* 10: 187-217.
- Sen A. K. (1970), *“Individual choice and Social Welfare”*, Holden-Day, San Francisco.
- Schumpeter J. A. (1954), *“Capitalism, Socialism and Democracy”*, George Allen & Unwin, Londra. (Trad. It.: *“Capitalismo, Socialismo e Democrazia”*, ETAS, 2001, Milano).
- Sobbrio G. (2004), *“Economia del settore pubblico”*, quarta edizione, Giuffrè Editore, Milano.
- Sobbrio G. (1998), *“La finanza delle Regioni e degli Enti Locali”*, ottava edizione, Cacucci Editore, Bari.
- Stefani G. (1999), *“Economia della Finanza Pubblica”*, ottava edizione, CEDAM, Padova.
- Stiglitz J. E. (1989), *“The Economic Role of the State”*, Basil Blackwell, Oxford.
- Tiebout C. M. (1956), *“A Pure Theory of Local Expenditures”*, *Journal of Political Economy* 5: 416-424.
- Tullock G. (1967). *“The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”*, *Western Economic Journal*, 224-232.
- Tullock G. (1987), *“The politics of bureaucracy”*, University Press of America, Boston.
- Tullock G. (1996), *“La scelta federale”*, FrancoAngeli, Milano.
- Weber M. (1920), *“Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen”*, Mohr. (Trad. It. *“Economia e società”*, Comunità, 1968, Milano.)

- Wicksell K. (1986), *“Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens”*, Jena. (Tr. It.: *“Intorno a un nuovo principio di giusta tassazione”*, in *Saggi di finanza teorica*, Torino, 1934, pp. 1-133).
- Wolf C. (1988), *“Markets or government. Choosing between imperfect alternatives”*, The MIT Press, Cambridge.

Sitografia

- Banca Centrale Europea. www.ecb.int/ecb/html/index.it.html
- Bobbio L., Pomatto G. (2007), *“Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche”*, documento redatto per conto della Provincia Autonoma di Trento, nel quadro di una ricerca sulla qualità della democrazia coordinata da Sergio Fabbrini.
<http://www.qualitapa.gov.it/nc/risorse/pubblicazioni/?eID=dam>
- Buchanan J. (1995), *“Interview with James Buchanan”*, The Region, The Federal Reserve Bank of Minneapolis.
http://www.minneapolisfed.org/publications_papers/pub_display.cfm?id=3682
- Camera dei Deputati. <http://www.camera.it>
- Corte dei Conti, Collegio controllo spese elettorali (2009), *“Referto ai presidenti delle camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008”*.
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/controllo_spese_elettorali/delibera_cse_9_2009.pdf
- Collesi D., Del Santo A. (2002), *“I conti nazionali secondo il Sec95: alcuni strumenti per una migliore lettura della distribuzione del reddito”*, Società Italiana di Economia Pubblica.
<http://www-3.unipv.it/websiep/wp/146.pdf>

Di Porto V. (2007), *“I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane”*

<http://storia.camera.it/>

Fondazione Rodolfo DeBenedetti. <http://www.frdb.org/>

Fondo Monetario Internazionale. <http://www.imf.org/external/index.htm>

Francese M., Pace A. (2008), *“Il debito pubblico italiano dall’Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica”*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Banca d’Italia.

http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef_31

Gruppo di lavoro sul “bilancio e patrimonio pubblico” coordinato dal prof. Piero Giarda (2011), *“Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare”*.

http://www.governo.it/rapportiparlamento/dipartimento/rapporto_spesa.pdf

Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri (2012), *“Spending Review”*.

http://www.governo.it/GovernoInforma/spending_review/index.html

Ieraci G. (2011), *“Partiti e governi in Italia”*.

<http://www.sp.units.it>

Istat. <http://www.istat.it>

Ministero dell’Economia e delle Finanze (2011), *“La spesa dello Stato dall’Unità d’Italia. Anni 1862-2009”*.

<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-dello-stato/>

Ministero dell’Economia e delle Finanze (2011), *“Relazione Generale sulla situazione economica del paese. 2010”*, presentato in Parlamento dal Presidente del Consiglio e Ministro dell’Economia e delle Finanze Sen. Prof. Monti.

http://www.dt.tesoro.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/relazione_generale_situazione_economica_paese.html

Ministero dell’Interno, archivio storico delle elezioni.

<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/elezioni/sottotema003.html>

Misiani A. (2012), *“Qualche numero sui costi della politica”*.
http://www.nens.it/_publicfile/Qualche%20numero%20sui%20costi%20della%20politica.pdf

Salsano F., Uberti T (2008), *“I sistemi elettorali e la politica fiscale: il caso italiano dal 1861 ai giorni nostri”*, Università Cattolica del Sacro Cuore.
http://centridiricerca.unicatt.it/cranec_crn0801.pdf

Ragioneria generale dello Stato. <http://www.rgs.mef.gov.it>

Senato della Repubblica. <http://www.senato.it>