

3 febbraio 2006

Danaro, politica e diritto*

di Massimo Luciani

INDICE

- 1.- La “tirannia” del danaro.
- 2.- Il danaro quale incentivo della partecipazione o dell’attività politica.
- 3.- Il danaro quale condizione della partecipazione o dell’attività politica.
- 4.- Il danaro come fattore di impedimento (totale o parziale) dell’attività politica.
- 5.- Il danaro come fattore di instabilità politica.
- 6.- Il danaro come fattore di allontanamento dalla politica.
- 7.- Il danaro come meccanismo di dominio politico e di distorsione della politica.
- 8.- Il danaro quale strumento per coprire i costi della politica.
- 9.- Il danaro quale soggetto della politica.
- 10.- Il danaro quale oggetto della politica.
- 11.- Le soluzioni normative per impedire la “tirannia” del danaro sulla politica e la questione delle funzioni sistemiche della classe politica.
- 12.- La ritrovata credenza nella prescrittività del diritto costituzionale quale condizione di riuscita di qualunque intervento normativo.

1. - “L’oro e l’argento sono i tiranni del mondo, ma, benché il loro impero sia in sé ingiusto, a volte è ragionevole, tanto da poterne sopportare il dominio, altre volte invece è eccessivo, tanto da rendere detestabile il suo giogo”[1].

Questo breve passaggio del *Testamento politico* di Richelieu, nella sua apparente semplicità, apre uno spazio analitico eccezionalmente problematico e può essere utilmente collocato *in limine* a qualunque indagine sui rapporti fra politica, diritto e danaro.

L’affermazione richelieuviana si articola in due passaggi: uno descrittivo, l’altro valutativo. Il passaggio descrittivo si risolve nella constatazione che il danaro è il “tiranno” del mondo. Quello valutativo si articola, invece, a sua volta in due affermazioni: che la tirannia del danaro è in sé “ingiusta”; che essa, nondimeno, a certe condizioni è “a volte ragionevole”. E’ chiaro che i principali nodi problematici si stringono attorno alla parte valutativa, vuoi per la sua apparente incoerenza, vuoi per la sua rapidità, che lascia indimostrate e non argomentate le ragioni della possibile conciliazione di ingiustizia e ragionevolezza. Cercherò di sciogliere questi nodi (e di motivare implicitamente la scelta di questo passo come capo del filo rosso che lega le mie considerazioni) esponendo molto sinteticamente, per non dire sommariamente: a) quali siano i possibili rapporti tra politica e danaro e in quale prospettiva essi siano stati analizzati nella tradizione della teoria politica; b) quali siano le possibilità regolative di tali rapporti esibite dal diritto.

2. – Il primo dei fili che si intrecciano nel nodo dei rapporti fra danaro e politica è tanto risalente quanto (relativamente) poco indagato: *il danaro come incentivo della partecipazione o dell’attività politica*.

Si dimentica frequentemente che nella idealizzata e mitizzata esperienza politica della Grecia classica la partecipazione popolare alla gestione della cosa pubblica era tutt’altro che fervida e scontata.

La descrizione della realtà dei fatti si trova, meglio ancora che in qualunque fonte “seria”[2], nelle commedie di Aristofane. Negli *Acarnesi*[3] e nelle *Ecclesiazuse*[4] si ironizza pesantemente sugli sforzi dei cittadini ateniesi di sottrarsi alla corda ricoperta di vernice rossa (*σχοινίον μεμλτωμένον*) che serviva a sospingerli nella *εκκλησία* e che macchiava (e marchiava) i riottosi e i ritardatari che sarebbero poi stati – per questo – multati. E pari ironia si spende, a piene mani, su quelli che accorrevano all’assemblea anche solo per ottenere il triobolo destinato a retribuire i partecipanti. Al di là dell’implicito giudizio morale aristofaneo, però, resta il fatto che sin dalle origini la partecipazione politica è risultata un *problema* e che per ottenerla si è fatto ricorso o alle sanzioni o agli incentivi. Tale problema, è chiaro, è particolarmente serio nelle esperienze di democrazia diretta, nelle quali l’esigenza della partecipazione popolare, prima ancora che morale (come sembra trasparire dalle pagine aristofanee) è logica: se manca la partecipazione manca il “sovrano” e si spalancano le porte per la differenziazione tra rappresentato (assente) e rappresentante (presente), con la sostituzione dell’antipodico principio rappresentativo a quello democratico-diretto[5].

In questo scenario anche uno strumento apparentemente contestabile sul piano morale come la retribuzione dell’impegno di *πολίτες* (che parrebbe imposto senza condizioni dalla semplice appartenenza alla Città e dai *doveri* - quasi sinallagmaticamente - connessi ai *diritti* di cittadinanza) trova una piena giustificazione razionale fondata su motivazioni logiche e funzionali.

Anche nell’antichità, del resto, la “retribuzione” della partecipazione politica era oggetto di critica non solo e non tanto per le segnalate ragioni morali, ma perché essa consentiva una più numerosa presenza dei meno abbienti in assemblea, mentre gli ottimati (non abbastanza incentivati da un contributo per essi troppo modesto) ne restavano più facilmente lontani, con il conseguente dominio della Città da parte della massa[6].

Questo impiego del danaro come strumento di incentivazione della partecipazione politica non è conosciuto nei medesimi termini ai giorni nostri.

Anzitutto, il tramonto della forma di governo democratico-diretta ha reso assai meno cruciale la questione della partecipazione politica. I sistemi rappresentativi reclamano un certo tasso di partecipazione popolare, altrimenti conoscerebbero un drammatico *deficit* di legittimazione, ma non esigono una partecipazione universale, totale. Anzi: la naturale tendenza dei sistemi rappresentativi ad un funzionamento a “media temperatura” (non tanto bassa, cioè, da raggelare il rapporto rappresentativo, ma non tanto alta da determinare il rischio della sua esplosione per sovraccarico) ha fatto sì che la partecipazione popolare sia auspicata solo entro certi limiti. Non è un caso che il dovere di voto sia sempre meno frequentemente previsto e – soprattutto – sanzionato[7] e che non si parli affatto della reintroduzione di un “triobolo” a favore di chi si reca alle urne.

Nel nostro ordinamento, una modestissima traccia di quell’antico istituto è rimasta soltanto nel rimborso delle spese di viaggio per gli elettori residenti all’estero. L’introduzione della circoscrizione estero e del voto degli italiani all’estero, con la l. cost. 23 gennaio 2001, n. 1, e con la successiva l. 27 dicembre 2001, n. 459, peraltro, hanno di molto mutato il quadro normativo, riducendo significativamente le ipotesi di applicazione del beneficio. Il primo comma dell’art. 20 della l. n. 459 del 2001, infatti, ha eliminato molte delle agevolazioni esistenti[8], sicché il secondo comma del medesimo articolo si limita ora a contemplare un’eccezione: “Gli elettori residenti negli Stati in cui non vi sono rappresentanze diplomatiche italiane ovvero con i cui Governi non sia stato possibile concludere le intese in forma semplificata di cui all’articolo 19, comma 1, nonché negli Stati che si trovino nelle situazioni di cui all’articolo 19, comma 4, hanno diritto al rimborso del 75 per cento del costo del biglietto di viaggio. A tale fine l’elettore deve presentare apposita istanza all’ufficio consolare della circoscrizione di residenza o, in assenza di tale ufficio nello Stato di residenza, all’ufficio consolare di uno degli Stati limitrofi, corredata del certificato elettorale e del biglietto di viaggio”[9].

Una seconda ragione di differenziazione del presente dal passato, radicata sempre nell’avvento del principio rappresentativo, sta nel fatto che l’attività politica ha perduto la propria unità originaria, essendo venuta meno la figura del cittadino unico decisore, sdoppiatasi in quelle del rappresentato e del rappresentante. Qui il problema si sposta: la funzione incentivante del danaro non concerne più il voto, ma l’accesso alle cariche rappresentative, che debbono essere retribuite se si vuole consentire a tutte le classi sociali la titolarità di *chances* almeno formalmente eguali. Non è certo un caso che nelle forme di governo aristocratiche ed oligarchiche le cariche pubbliche siano gratuite, visto che proprio in questo modo si opera una prima selezione degli accessi, senza l’imbarazzo di escludere formalmente le classi economicamente inferiori[10].

La nostra Costituzione ha tenuto conto del collegamento tra sicurezza economica e politica attiva soprattutto in due luoghi: all’art. 69, con la previsione dell’indennità parlamentare, e all’art. 51, comma 3, con la previsione del diritto alla conservazione del posto di lavoro in caso di ottenimento di una carica elettiva[11]. Entrambi gli istituti, per le ragioni ora viste, hanno una chiara ascendenza democratica, in quanto forme di garanzia della parità di condizioni nella partecipazione alla competizione politica e nel godimento del diritto di elettorato attivo.

3. – Con un segno esattamente opposto si presenta il rapporto quando il *danaro* è assunto quale *condizione della partecipazione o dell’attività politica*. Incontriamo questo segno tutte le volte in cui l’elettorato passivo, ovvero anche quello attivo, trova nel censo la necessaria – e in genere sufficiente – condizione di godimento.

Talvolta il collegamento censo-suffragio si presenta in forme meno assolute e più complesse: è il caso dell’ordinamento costituzionale romano, nel quale il voto avveniva per classi, suddivise proprio in base al censo. Anche in quel caso, peraltro, il censo non aveva soltanto una funzione ordinatrice e

organizzativa, bensì limitatrice: come è noto, il meccanismo funzionava in modo tale che i *plures* fossero svantaggiati rispetto agli *optimates*, visto che, proprio in quanto si votava per classi, il voto delle classi più agiate prevaleva comunque su quello delle classi popolari[12].

In altri contesti il rapporto dell'elettorato con il censo è stato più generale e diretto. Già in Platone[13] la limitazione dell'accesso alle cariche pubbliche in ragione del censo era considerata il paradigma di identificazione della costituzione oligarchica[14]. Ma ancora nella modernità, sino al compimento delle esperienze parlamentari del diciannovesimo secolo, il condizionamento del censo continuerà ad operare da argine all'irruzione delle masse sulla scena politica, resistendo a lungo ai tentativi di soppressione. Certo non a caso, proprio quel secolo fu percorso dalla lotta per il suffragio universale quale obiettivo primario dell'intera *factio* democratica, che lo perseguì sino a smarrire il senso della differenza che intercorre tra decisione popolare *diretta* e semplice partecipazione popolare alla costituzione della *rappresentanza*[15], accontentandosi del regime rappresentativo in luogo della democrazia.

A suo tempo, il condizionamento della partecipazione politica al censo venne variamente argomentato, ma soprattutto due furono le motivazioni addotte: la maggiore preparazione culturale connessa, almeno potenzialmente, al censo; l'indipendenza di giudizio politico di chi gode dell'indipendenza economica[16]. La strumentalità e la capziosità di queste argomentazioni erano allora e – a maggior ragione – sono oggi evidenti, ma quel che conta ed è illuminante è il fatto stesso della loro elaborazione, che dimostra la carenza di auto-evidenza ed auto-esplicitività del primato *politico* del censo, bisognoso di una spiegazione *altra* (la cultura, l'indipendenza...) per poter essere fondato.

Illuminante dicevo, e inevitabile. Il pensiero occidentale – pur se talora se ne è inconsapevoli – è fortemente legato al mito platonico di Epimeteo, che giustifica la disuguaglianza in qualunque bene e capacità, tranne che nell'idoneità ad occuparsi della (e a decidere sulla) cosa pubblica[17].

La sfera della politica, conseguentemente, sembra dislocata su un piano assai diverso da quello dell'economia. La politica, insomma, evoca di per sé una dimensione egalitaria che rimane sconosciuta ad altri campi dell'agire umano e non s'accomoda facilmente a differenziazioni che per altri aspetti possono apparire familiari e comprensibili.

4. – Esattamente speculare a quella ora esaminata è l'ipotesi in cui il *danaro* (o almeno un certo danaro) agisca da *fattore di impedimento* (totale o parziale) *dell'attività politica*.

Anche in questo caso abbiamo un percorso che unisce l'antichità all'attualità. Oltre che alla pratica dell'ostracismo nei confronti degli eccessivamente ricchi (Aristotele rilevava che “bisogna cercare per mezzo delle leggi di regolare le cose in modo che nessuno riesca a raggiungere una posizione troppo preminente per aderenze di amici e possibilità di ricchezze, se no, si devono allontanare costoro, mediante l'espulsione”)[18], basti pensare, per un verso, all'interdizione del commercio gravante sui membri del Senato romano[19]; per l'altro, a prescrizioni del tipo dell'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, a tenore del quale non sono eleggibili, tra l'altro, “coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta” (così il n. 1) e “i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato” (così il n. 2).

Tanto l'interdizione antica quanto l'ineleggibilità moderna[20] hanno prodotto risultati assai modesti: i senatori romani esercitavano bellamente il commercio in barba a qualunque divieto grazie a intermediari e teste di legno[21]; gli odierni imprenditori aggirano la preclusione legislativa scindendo la proprietà e

la gestione dell'impresa.

Anche in questo caso vi è assai poco di casuale: la politica tenta di porsi al riparo dall'inquinamento delle scelte pubbliche da parte di interessi privati; il danaro reagisce travolgendo gli argini faticosamente eretti a difesa della "purezza" della politica. In tutto questo il diritto opera come terreno di scontro, tanto in sede nomopoietica, quanto in sede ermeneutica.

5.- Nella teoria classica il *danaro* è inteso anche quale potenziale *fattore di instabilità politica*. E' sia nella *Repubblica* platonica che nella *Politica* aristotelica, in particolare, che troviamo l'affermazione secondo cui un eccesso di ricchezza può determinare un diffuso sentimento di rigetto nelle classi più povere, con il rischio della ribellione e del crollo della comunità politica. L'odio e l'invidia delle eccessive ricchezze altrui fomentano i moti rivoluzionari e favoriscono le crisi di regime[22].

Tanto Platone quanto Aristotele hanno in mente, alla fin fine, una Città ideale composta (oltre che di schiavi...) di piccoli proprietari terrieri[23], e ben si comprende (al di là di alcune motivazioni nelle quali traspare più chiaramente – e imbarazzantemente – il concreto interesse di classe sotteso all'astratta posizione teorica)[24] perché. Per un verso, la ricchezza moderata impedisce l'abbruttimento della povertà e l'eccesso dell'opulenza (oggetto di invidia distruttiva). Per l'altro (ma questo elemento resta solo sullo sfondo e non è esplicitato), la proprietà della *terra* è la migliore garanzia dell'attaccamento al suolo della Patria e della disponibilità a difenderlo in battaglia, anche a costo della vita[25].

La parabola della romanità dimostrerà, mi sembra, la correttezza di quella lontana premessa teorica quando, con le guerre macedoniche e la definitiva distruzione di Cartagine, il II secolo a.C. segnerà il definitivo tramonto dell'antico modello sociale della comunità di contadini-soldati e condurrà ai successivi sviluppi politici, economici, culturali e costituzionali che dopo il trauma delle guerre civili termineranno solo con la grande pacificazione augustea[26]. Questa classica interpretazione sallustiana della crisi determinata dall'avvento del destino universale di Roma, mentre *cuncta maria terraeque patebant*[27], è di particolare interesse ai nostri fini, perché è proprio in Sallustio che l'*avaritia pecuniae* assurge al ruolo di fattore di disgregazione dei *boni mores* e della struttura istituzionale antica[28] e che il rapporto fra danaro e potere si fa diabolico: "primo pecuniae, deinde imperi cupido crevit; ea quasi materies omnium malorum fuere"[29].

Una volta definitivamente tramontato l'antico modello (idealizzato quanto si vuole nel paradigma del *mos maiorum*, ma storicamente esistito), il rischio disgregatore (dell'invidia) del danaro potrà essere combattuto solo con le armi del riformismo: dalle primitive politiche caritatevoli, alle più moderne strategie del *Polizeistaat* prima e del *Sozialstaat* (già nelle anticipazioni bismarckiane) poi.

6. – E' anche possibile vedere nel *danaro* un *fattore di allontanamento dalla politica*. E', questa, la posizione che è stata sostenuta con la maggiore coerenza da Rousseau, soprattutto in un decisivo passaggio del terzo Libro del *Contratto sociale*, laddove si osserva che "Appena il servizio pubblico cessa di essere la cura principale dei cittadini, ed essi preferiscano servire di loro borsa che di persona, lo Stato è già vicino alla rovina"; che "L'affaccendamento del commercio e delle arti, l'avidio interesse del guadagno, la mollezza e l'amore delle comodità cambiano in denaro le prestazioni personali" che "La parola *finanza* è una parola da schiavo; è sconosciuta nel vero Stato"; che, infine, "Quanto meglio costituito sia lo Stato, tanto più gli affari pubblici predominano su quelli privati nello spirito dei cittadini. V'è anche molto minor numero di affari privati; perché, offrendo la somma di felicità comune una porzione più considerevole alla felicità di ciascun individuo, resta a costui meno da cercarne nelle cure particolari"[30].

Come si vede, qui il danaro (la cupidigia di esso) agisce da causa di privatizzazione prima degli interessi e poi dell'azione dei cittadini: questi, dediti al perseguimento del proprio tornaconto personale, cessano di occuparsi degli affari pubblici, o almeno di tutti gli affari pubblici che non incidono direttamente sulla

loro sfera privata. Ne deriva non solo un abbassamento del tasso di partecipazione politica, ma anche una riduzione del vincolo di specifica solidarietà (intesa come moto solidale delle varie parti della comunità politica) che dovrebbe unire i cittadini, con effetti potenzialmente disgreganti (e qui la prospettiva ora in esame si salda a quella già considerata in precedenza).

Del resto, se Rousseau sviluppa il tema con particolare ampiezza e incisività, esso era ben vivo sin dall'antichità ed è rimasto vivo nel corso dei secoli: si pensi, per ricordare solo due tra i molti possibili esempi, al timore di Platone quanto alla divisione cagionata da un eccesso di ricchezza di alcuni e di povertà di altri, che dà luogo addirittura alla nascita di “due città”, l'una di poveri, l'altra di ricchi[31], o alla netta condanna dantesca della cupidigia di danaro, che “*rei publicae semper adversa est*” [32]. L'incompatibilità tra interesse (privato) al danaro e interesse (pubblico) al buon governo della Città, del resto, è *in re ipsa* quando il primo si sovrappone al secondo, per la semplice ragione che la *res publica* non tollera di trasformarsi in *res privata*.

7. – E' poi vastissima la questione del *danaro come meccanismo di dominio politico e di distorsione della politica*. In quello che forse resta ancora oggi il più accorato appello alla libertà di giudizio e allo spirito di indipendenza individuale, il *Discours de la servitude volontaire* di La Boétie, il danaro è visto come uno degli strumenti che il potere utilizza per aggioare ai pochi i molti, ottundendone la sensibilità critica e apparecchiandoli nel modo migliore a subire il fascino del principale elemento generatore di asservimento volontario: la *coutume*[33]. Anche il grande amico di La Boétie, Montaigne, vedrà nella *coutume* la principale nemica del libero giudizio, e anch'egli ravviserà nel danaro un elemento costitutivo del meccanismo sociale che sa ridurre l'uomo alla condizione di animale mansuefatto[34]. Utilizzando categorie più moderne, oggi potremmo parlare del danaro come di uno strumento generatore di consenso già pel solo fatto di esistere come bene potenzialmente distribuibile da parte dei titolari del potere. La sola (astratta) promessa del danaro, la sua sola aspettativa, insomma, come risorsa di dominio.

Notevole è la profondità di questa ormai risalente analisi; ma il profilo pel quale la questione ha meritato attenzione e interesse attuali è, oggi, un altro: quello del danaro come strumento di distorsione della politica grazie alle armi della *captatio benevolentiae* o della corruzione vera e propria.

Eccellenti riflessioni sull'uso distorto (e distorcente) del danaro le troviamo, peraltro, già nelle fonti d'epoca romana. Non che in Grecia la corruzione fosse sconosciuta, ma certo a Roma si trattava di un punto particolarmente *pruriens*, perché il *mos maiorum* vedeva nella corruzione politica uno dei mali principali dello Stato e uno dei vizi più condannabili.

Tra i documenti più significativi spiccano, a mio avviso, le *Storie* di Polibio e il *Commentariolum petitionis* di Quinto Tullio Cicerone.

“A Roma”, afferma Polibio, “nulla è più vergognoso che lasciarsi corrompere con doni e trarre vantaggi da mezzi indegni”[35]. Polibio, però, scrive nel corso del II secolo, quando la crisi (anche morale) di crescita è in corso, sì, ma non si è ancora compiuta, sicché l'orgoglio romano per la propria “diversità” è ancora vivissimo (e non è certo un caso che il greco Polibio raffronti la virtù romana al vizio cartaginese, tanto manifesto che “fra i Cartaginesi si ottengono le cariche praticando palesemente la corruzione”)[36].

Tutt'altra atmosfera si respira svariati decenni dopo nel *Commentariolum* indirizzato da Quinto Tullio Cicerone al fratello Marco Tullio, in corsa per le elezioni consolari del 64 a.C. (si approssima lo scontro con Catilina).

Quinto Tullio, in verità, non menziona mai apertamente il danaro – e men che meno la corruzione – come strumento di competizione politica. Caustica, anzi, è la sua critica a Catilina e alla sua disinvoltura (ma anche, implicitamente, al corso della giustizia), quando, alludendo al processo per corruzione

intentatogli l'anno prima allorché era propretore in Africa, ricorda che “*ex eo iudicio tam egens discessit quam quidam iudices eius ante illud iudicium fuerunt*”[37].

Nondimeno, l'inevitabilità del ricorso al danaro traspare come in filigrana: se la carriera politica deve essere costruita sollecitando la devozione altrui, e se la devozione è dovuta alla simpatia spontanea, alla speranza, ma anche al “beneficio”[38], è difficile immaginare che tra le risorse utili al beneficiare possa non stare il danaro. Anche la generosità (*benignitas*) è essenziale, e la generosità, mostrata non solo con la disponibilità personale, ma anche, ad esempio, con i banchetti[39], costa. *Beneficium* e *benignitas*, tuttavia, sono intese come cosa ben diversa dalla *largitio*, e cioè dalla vera e propria corruzione, dall'acquisto del favore popolare attraverso il pagamento del suffragio. Qui Quinto Tullio dà per scontato che il fratello non vi farà ricorso, ma dà anche per scontato che questa sia una pratica diffusa. Diffusa, sì, ma non sempre decisiva. E infatti Quinto Tullio è certo che “*nulla esse comitia tam inquinata largitione quibus non gratis aliquae centuriae renuntient suos magno opere necessarios*”, sicché il consiglio al fratello è di mobilitare comunque i propri sostenitori e di scoraggiare la *largitio* da parte dei propri avversari (anche minacciando accuse e processi)[40].

Emerge, come si vede, un quadro abbastanza preoccupante dello “stile” della competizione politica nella tarda Repubblica. Quasi tutti i mezzi sembrano leciti (il candidato è invitato a procurarsi il favore degli uomini influenti “*quibuscumque poteris rationibus*”)[41], ma la *largitio* pare restare un male assoluto e un vizio da imputare, semmai, agli avversari. Purtuttavia, il confine tra un uso moralmente accettabile del danaro e la vera e propria corruzione appare labile. E l'enormità della sfida (Quinto Tullio sollecita il fratello a ricordarne sempre i termini: “*Novus sum, consulatum peto, Roma est*”[42]) non favorisce certo il più saldo rigore nell'uso dei mezzi.

Questi brevi e sommari accenni all'antichità avevano il solo scopo di dimostrare quanto il problema della corruzione politica sia risalente e quanto difficile possa essere l'aspirazione a risolverlo, o con il convincimento morale o con la repressione penale. E soffermarsi ulteriormente sulla questione ha poco senso, vuoi per l'enormità del tema (e l'abbondanza della letteratura in materia, in qualunque epoca storica), vuoi per l'impossibilità di andare oltre la registrazione di una patologia, oltretutto non sorprendente, almeno ove si ritenga che i fenomeni politici debbano essere analizzati nella prospettiva di una realistica antropologia negativa.

8. – Corruzione o non corruzione, il *danaro* è poi uno *strumento per coprire i costi della politica*. Qualunque sistema politico ha dei costi connessi al funzionamento dei suoi meccanismi di autoriproduzione[43], ma è evidente che i costi maggiori si registrano nelle democrazie.

Di recente la questione è stata affrontata, da prospettive e con metodi assolutamente diversi, da Fisichella, con la nuova edizione di *Denaro e democrazia*[44], e da Salvi e Villone, con *Il costo della democrazia*[45]. Il primo è un volume di teoria politica volto a indagare l'inestricabile rapporto tra denaro e democrazia; il secondo è uno studio “sul campo”, che tenta di calcolare il costo complessivo della politica nella democrazia italiana.

I dati di Salvi e Villone sono, francamente, impressionanti, ed è merito dei due Autori, a mio avviso, soprattutto aver posto in luce la sempre più frequente affermazione del tipo antropologico di colui che interpreta l'attività politica come mestiere capace d'essere, anzitutto, una fonte di guadagno.

Già nel 1919 Weber, in *Politik als Beruf*, aveva constatato come vi siano due tipi di professionisti politici: quelli che vivono *per* la politica e quelli che vivono *di* politica, facendone una risorsa di sostentamento. Lo stesso Weber, tuttavia, aveva messo in guardia dalle eccessive schematizzazioni, osservando che “*der Gegensatz ist keineswegs ein exklusiver*”. L'utilizzazione “alimentare” dell'attività politica (non solo come *Nebenberuf*, ma addirittura come *Hauptberuf*), dunque, è fenomeno tutt'altro che recente, sicché non ci si deve sorprendere più di tanto di quel che vediamo accadere. Nondimeno,

quel che oggi colpisce è il costante arretramento della motivazione del vivere la politica “per”, a fronte della sempre più frequente motivazione a vivere “di” politica. Questo sia per la caduta verticale delle ideologie e anche dei semplici ideali politici, sia perché sovente mancano alternative dal lato dell’offerta o altre abilità sul piano della domanda.

Altra questione centrale è quella del finanziamento ai partiti e dell’intreccio tra normativa elettorale e normativa sul finanziamento, i cui rapporti possono essere modulati a piacimento anche a fini di ampliamento o di riduzione del *formato* del sistema partitico. Questione tanto centrale, appunto, che qui mi limito a menzionarne l’esistenza, poiché proprio sul terreno di una corretta disciplina del finanziamento si giocano molte delle *chances* di incidenza effettiva del diritto sulle relazioni politica-danaro (e inoltrandoci in quel terreno andremmo troppo lontano). Quel che preme sottolineare, in questa sede, è che il finanziamento pubblico sembra essere tuttora la soluzione migliore, perché anche se al finanziamento privato si imponesse (con successo) la piena trasparenza non si eliderebbe per ciò solo la censurabilità del condizionamento della politica connesso all’apertura di quel canale di alimentazione.

In ogni caso, che la democrazia costi e costi più degli altri sistemi politici è ovvio: lo stesso fatto che (scartata la tecnica, *veramente* democratica, del sorteggio)[\[46\]](#) per ottenere le cariche pubbliche si debba competere ha un costo, di per sé connesso alla competizione.

Molto opportunamente Fisichella[\[47\]](#) ha dato conto della (dai più) quasi dimenticata corrosiva critica alla democrazia avanzata da Maurras. Per Maurras è il danaro che “*fa* il potere in democrazia”. Senza danaro non c’è “opinione espressa”, perché non ci sono giornali o partiti, e “il povero popolo è governato dall’oro e dalla carta, da coloro che li detengono e da coloro che li spacciano, poiché solo essi fabbricano i suoi padroni e i suoi capi”[\[48\]](#).

Si sa che per Maurras questa è solo la premessa dalla quale derivare la pretesa superiorità della forma di governo monarchica, ove, a suo dire, si ha almeno il vantaggio che un principe onesto si possa alternare ad uno corrotto (e invece in democrazia la corruzione è generale)[\[49\]](#), mentre, “corruttibile in quanto uomo, il re ha un vantaggio immediato e notevole a non lasciarsi corrompere [...]: quest’interesse consiste nel rendersi indipendente”[\[50\]](#). Si sa anche che alla radice del suo pensiero stanno ipotesi “storiche” sull’origine della società umana[\[51\]](#) e valutazioni dei rapporti tra biologia e politica[\[52\]](#) altamente discutibili, per non dire fantasiose. Si sa, infine, quale sia stata la sua personale, sconcertante, parabola politica. Ma la sua critica della democrazia, radicata nella constatazione del prepotere del danaro, non si deve prendere sottogamba.

Non basta, infatti, replicare lamentando il collaborazionismo maurrassiano o la sua opzione monarchica (osservando, ad esempio, che la corruzione del principe sarà pure un accidente, ma quando si verifica è assai più pernicioso della corruzione della massa, a causa della concentrazione del potere in una sola – e corrotta – persona e del negativo effetto esemplare della corruzione della testa dello Stato), perché quel che serve non è la critica delle forme di governo alternative, ma la difesa in positivo della democrazia. Non è questa la sede per riprendere le fila della tradizione del pensiero democratico e per mostrare le ragioni della democrazia (già ampiamente difese da Tocqueville ne *La democrazia in America*, pur nella consapevolezza dell’enorme potenza del danaro negli Stati Uniti)[\[53\]](#).

E’ però indispensabile prendere atto della forza della critica e porsi il problema di come rendere la presenza del danaro meno invasiva, più tollerabile e comunque regolata.

Per limitarsi a due soli esempi, ci si dovrebbe chiedere quanto pesi sul processo democratico la concentrazione delle risorse informative (e perché questa concentrazione, in ordinamenti come il nostro, si sia prodotta e sia stata tollerata). Oppure occorrerebbe chiedersi se, quantunque la democrazia costi, qualunque costo le risulti sopportabile. In effetti, non sembrano sopportabili i costi parassitari, non

funzionalmente legati all'esercizio della politica in condizioni di libertà e di eguaglianza. Abbiamo visto che la retribuzione delle cariche pubbliche è stata un'istanza democratica e che la sua introduzione è servita ad aprire i canali di accesso anche ai meno abbienti. Nondimeno, le indennità dovrebbero essere strettamente limitate, nell'*an* e nel *quantum*, a ciò che è davvero necessario al funzionamento del sistema. Perfettamente condivisibili, dunque, le critiche di Salvi e Villone[54] alla proliferazione dei livelli di governo e - quindi - delle cariche elettive, così come all'eccessivo incremento delle indennità (specie al livello regionale).

Se i costi diretti della politica possono essere calcolati abbastanza agevolmente (sommando indennità di carica, stipendi dei funzionari di partito, costi generali di funzionamento dei partiti, rimborsi elettorali, finanziamenti, etc.), però, il computo dei costi indotti e comunque indiretti appare davvero impossibile. Solo in via meramente presuntiva, infatti, si possono fare ipotesi sull'aggravio dei costi del sistema produttivo determinati dalle inefficienze del circuito decisionale politico, dalla pratica delle tangenti, etc. Il che significa che sotto la comune etichetta "costi della politica" stanno voci molto diverse e tutt'altro che omogenee.

9. – Il *danaro* può anche essere, e di fatto sempre più spesso è, *soggetto della politica*. Ciò accade non solo quando - per usare la terminologia di Fisichella - i magnati si mettono a svolgere direttamente attività politica e a competere per le cariche elettive[55], il che è quanto di peggio si possa immaginare, ma anche quando, a prescindere dai soggetti che fanno politica, è la logica del danaro, nella sua oggettività, che permea la politica. Mi spiego.

E' chiaro che la logica del danaro non può non essere considerata nell'adozione delle scelte politiche. Se la politica è lotta per il potere, tra individui e tra Stati[56], e se il danaro è uno strumento di dominio, è logico che le esigenze economiche premano sul contenuto delle azioni politiche. Quel che oggi registriamo, però, è l'avvento di una diversa *qualità* dell'impatto della logica economica sulla politica. Ciò per almeno due profili, entrambi fonte di notevole preoccupazione.

Anzitutto, nei Paesi dell'Unione europea (grazie a conformi interventi della politica, che avrebbe pur sempre potuto agire diversamente) l'economia ha preteso di ridurre *normativamente*, e non più solo di fatto, gli spazi disponibili per le scelte politicamente discrezionali. Patto di stabilità, moneta unica, accentramento delle decisioni sui tassi: tutto questo, e molto altro, ha determinato un vincolo *giuridico* per la politica degli Stati, che non si possono sottrarre al condizionamento economico neppure rassegnandosi a pagare dei costi materiali[57]. Per converso, non solo dentro l'Unione, ma in tutti i Paesi del mondo, il rafforzamento dei legami derivanti dai processi di globalizzazione ha reso gli stessi vincoli di fatto, imputabili alle compatibilità economico-finanziarie, inusitatamente profondi e diffusi, quanto in altre epoche storiche non era mai stato dato vedere.

In secondo luogo, il danaro ha dimostrato di saper penetrare, modellandole secondo la propria logica, le scelte della politica; di poter rendere la politica sollecita e pensosa dei propri destini; di riuscire a cointeressare la politica alle proprie vicende più di quanto richieda la giusta preoccupazione per gli effetti delle scelte economico-finanziarie sul pubblico interesse.

10. – Il *danaro*, infine, è (o almeno, è lecito dire, dovrebbe essere) *oggetto della politica*. Dai tempi di Adam Smith sappiamo che il mercato non è un fenomeno naturale, ma un'istituzione sociale, frutto delle scelte regolative della politica attraverso il diritto[58]. Per definizione, dunque, la politica può e deve essere soggetto *attivo* di regolazione dei fenomeni economici: l'economia non è autoregolativa, per semplice fatto che senza gli istituti garantisti apprestati dalla politica e dal diritto l'idea stessa di un *rapporto* economico non sarebbe concepibile.

Solo se assume il danaro come oggetto e non come soggetto del proprio agire, poi, la politica può continuare a pretendere di avere uno statuto di autonomia, può continuare ad essere esercizio di libertà

umana (non mero esercizio di “coscienza spettatrice”)[59] e – in particolare – può riuscire ad essere democratica.

La seconda parte di questa affermazione non sembra avere bisogno di grandi spiegazioni. Il principio fondativo dell’etica del danaro è che il danaro si pesa, nel senso che chi più ne ha più vale (sul mercato). Il principio fondativo dell’etica democratica è che le teste non si pesano, ma si contano, sicché sul mercato del voto politico ciascuno conta per uno quale che sia il suo peso sociale per altri profili. Logica democratica e logica del danaro sono, in questi termini specifici, in posizione di assoluta alterità, sicché ogni contaminazione della politica democratica da parte dal danaro deve intendersi come una sconfitta per il presupposto egualitario sul quale essa dovrebbe fondarsi.

Abbiamo già visto che la politica democratica, più ancora di quelle che si dipingono in altri assetti istituzionali, non può fare a meno del danaro. Ma il punto è esattamente questo: che il danaro, non potendo essere cancellato dall’universo della democrazia, dovrebbe almeno essere *sterilizzato*, nei suoi effetti, tutte le volte in cui nel processo decisionale politico è direttamente immesso un interesse privato connesso al vantaggio economico.

L’altra prospettiva di analisi merita qualche cenno supplementare di riflessione. In un saggio apparso sulla *Rivista di diritto costituzionale* del 1996 (l’autocitazione mi è purtroppo indispensabile per chiarire il mio pensiero e spero che sarà perdonata), dopo aver cercato di ricostruire gli specifici effetti di diritto costituzionale della globalizzazione, azzardavo qualche ipotesi di soluzione del problema della sempre più netta prevalenza dell’economico sul politico[60]. Preso atto della complessità e della difficile praticabilità di quelle soluzioni, osservavo che, comunque, esse avrebbero potuto contare, in astratto, su alcuni soggetti sociali interessati a proporle e sostenerle. In particolare, rilevavo che era la classe politica il “soggetto sociale che nell’avvento della globalizzazione ha pagato il prezzo più alto in termini di potere”, perché aveva dovuto rassegnarsi alla compartecipazione alle scelte politiche – un tempo riservatele – di soggetti dotati di esclusiva legittimazione economica, e perché la naturale progettualità (e discrezionalità) della scelta politica era stata mortificata dal necessario rispetto di compatibilità economiche sempre più diffuse e stringenti. Sostenevo, allora, che la mancanza di uno “spazio reale della politica” aveva ridotto e compromesso il “ruolo sociale della classe che dovrebbe fare di questa l’oggetto delle proprie prestazioni”, sicché il processo di salvataggio della politica avrebbe dovuto partire soprattutto dall’interesse all’autoconservazione della classe politica *in quanto classe*.

Già allora, nondimeno, vi erano ragioni di prudenza, se non di pessimismo, sia per “l’improvviso interesse *diretto* dell’impresa per la politica”, sia per l’“incapacità di comprensione della nostra classe politica”.

Sono passati quasi dieci anni, ormai, e non trovo ragioni per attenuare la prudenza e il pessimismo. Anzi. Se una parte considerevole della classe politica non è consapevole del proprio ruolo funzionale *in quanto classe*, se non ha almeno l’istinto di conservazione *in quanto classe*, se si disgrega nelle mille e mille ambizioni e miserie individuali, diventa davvero difficile coltivare speranza e ottimismo. La salvezza della politica dipende oggi, anzitutto, da un generale soprassalto di *coscienza di classe (politica)*. Ma di un risveglio non si intravedono, purtroppo, segni diffusi.

Non amo il catastrofismo, i toni forti e gli eccessi dialettici, ma le cose vanno chiamate con il loro nome: se i politici consapevoli non sapranno reagire, il concreto rischio che si correrà sarà quello del *naufragio funzionale* della classe politica tutta intera: quali sono le *specifiche* prestazioni sistemiche che l’attuale, predominante (non) classe politica è in grado di rendere? Quale ne è l’utilità in termini, appunto, di sistema? Che ci sta a fare, insomma, per essere brutali, una classe politica se non fa politica? Servono i riti della politica per selezionare chi deve fare salotto, o affari, o teatro mediatico? Non si faccia finta di equivocare; non si obietti che in questo modo si fa d’ogni erba un fascio, mettendo assieme politici cattivi e politici buoni (che pur ci sono) e dimenticando quali sono i masnadieri e quali gli onesti; non si

dica che si tratta di quesiti qualunquisti. Il senso di quanto ho osservato mi sembra molto chiaro: la questione è quella del segno *complessivo* che la funzione *sociale* della classe esibisce, non quella delle colpe o dei meriti delle sue singole componenti. Il problema è di *funzione sistemica*, nulla più e nulla meno, e nel sistema il segno della funzione è dato dalle tendenze maggioritarie e più visibili. Sicché quelli cui si è accennato, lungi dall'essere generici o qualunquisti, sono interrogativi che la parte consapevole della classe politica, per prima, dovrebbe porre a se stessa, se volesse dare un senso all'esistenza della classe in sé[61]. E già il solo porsi sarebbe un serio passo nella giusta direzione, che i politici consapevoli dovrebbero fare al più presto[62].

11. – Ma facciamo conto, per un attimo, che un soggetto sociale voglioso di risolvere i problemi segnalati (e capace di agire per ottenere il risultato) ci sia. La sua azione, come sempre, dovrebbe passare attraverso il più affidabile degli strumenti sui quali può contare la politica: il diritto. Quali sarebbero, dunque, le scelte normative da compiere?

Sia pure in una prospettiva diversa e limitatamente alla questione del costo della politica[63], un tentativo di rispondere a questo interrogativo è stato compiuto nel libro di Salvi e Villone. Delle nove proposte ch'essi avanzano[64] solo la seconda (“ridurre il numero e le retribuzioni dei politici”) e in parte la quinta (“stop alla spartizione e alla moltiplicazione di incarichi, consulenze ed enti inutili”) ipotizzano interventi *diretti* sul danaro nel suo rapporto con la politica. Le altre operano invece per vie traverse, puntando sugli effetti di *backlash* che sarebbero prodotti da alcuni interventi generali di sistema (riforma del sistema elettorale, rafforzamento del *referendum*, etc.).

E' ben comprensibile che si sia percorsa questa strada. Il nostro ordinamento conosce già alcune norme che intervengono direttamente a regolare il rapporto tra danaro e politica, tentando di colpire almeno le manifestazioni più eclatanti di patologia, ma esse hanno dimostrato scarsa efficacia. Non molti effetti, specificamente, ha sortito la repressione penale di taluni comportamenti particolarmente odiosi, come quelli sanzionati dall'art. 416-*bis*, comma 3 cod. pen. (“L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgano della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva [...] al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali”) e dagli artt. 95 (“Chiunque [...] nella settimana che precede la elezione e nella giornata della elezione effettua elargizioni di denaro, generi commestibili, oggetti di vestiario o altri donativi, a qualsiasi titolo, è punito [...]”) e 96 del d.P.R. n. 361 del 1957 (comma 1: “Chiunque, per ottenere a proprio od altrui vantaggio la firma per una dichiarazione di presentazione di candidatura, o il voto elettorale o l'astensione, offre, promette o somministra denaro, valori, o qualsiasi altra utilità, o promette, concede o fa conseguire impieghi pubblici o privati ad uno o più elettori o, per accordo con essi, ad altre persone, è punito [...]”; comma 2: “La stessa pena si applica all'elettore che, per apporre la firma ad una dichiarazione di presentazione di candidatura, o per dare o negare il voto elettorale o per astenersi dal firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o dal votare, ha accettato offerte o promesse o ha ricevuto denaro o altra utilità”). In particolare la nuova versione del citato art. 96, introdotta dall'art. 11-*quater*, del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, conv. in l. 7 agosto 1992, n. 356, aveva la funzione, come è noto, di combattere il fenomeno del c.d. “voto di scambio”, ma è altrettanto noto che i meccanismi di acquisto dei voti sono molto raffinati e sovente indiretti, sicché l'ipotesi che si accerti in concreto la fattispecie astrattamente descritta dalla norma risulta assolutamente marginale.

E' giusto, pertanto, scavare in altre direzioni, operando sul terreno dei condizionamenti mediati del danaro e della normativa di sistema. Ben venga, dunque, una nuova normativa, oltre che su cariche politiche, indennità o rimborsi elettorali, su democrazia nei partiti, ineleggibilità e incompatibilità, mezzi di comunicazione, controlli sul mercato, giù giù sino alla successione ereditaria, autentico tabù del quale invece (almeno ricordando Tocqueville!) si dovrebbe parlare, per i possenti effetti ch'essa determina quanto al ruolo sociale (e quindi politico) del danaro[65].

Qualunque intervento normativo, tuttavia, lascia il tempo che trova se non si recupera un minimo di rispetto per le istituzioni e per le loro regole, un minimo di *deferenza per il diritto costituzionale*. Le ultime due legislature (e l'ultima, soprattutto, in modo sovente sfacciato) hanno segnato il punto forse più basso nella credenza delle forze politiche nella capacità prescrittiva del diritto costituzionale, e siccome “la légitimité n'est qu'un système de croyances”^[66], c'è da chiedersi quanto ci vorrà a ricostruire il lacerato tessuto di quelle credenze.

12.- Possiamo, allora, tornare a Richelieu. Possiamo anche noi registrare la tirannia del danaro e testimoniare la profondità e l'estensione. Possiamo anche capire (al di là, ovviamente, del suo interesse personale e della consapevolezza – in lui, sì, matura – delle esigenze della sua classe) perché egli ritenesse, a certe condizioni, ragionevole una tirannia che doveva sembrargli fondata sull'oggettività di alcuni fenomeni naturali. Ma il diciassettesimo secolo dovrebbe essere ormai lontano, lontana l'ombra del cardinale. E maturo il tempo per dispiegare contro la tirannia i mezzi della *cultura* del costituzionalismo e della *forza* del diritto costituzionale.

* Testo della lezione tenuta al Dottorato di ricerca in “Diritto ed Economia” dell'Istituto Italiano di Scienze Umane e della Scuola Superiore per l'Alta Formazione dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, 16 gennaio 2006, in corso di pubblicazione nei *Quaderni* del Dottorato e nella *Rivista di Diritto Costituzionale*.

[1] A.-J. DU PLESSIS, Cardinal de RICHELIEU, *Testamento politico*, Trad. it. di F. Felce, Milano, Giuffrè, 1988, 360.

[2] V., peraltro, la *Costituzione degli Ateniesi* (cito dalla traduzione italiana di R. Laurenti, Roma – Bari, Laterza, 1973), ove Aristotele (ammesso che l'opera possa essere a lui attribuita), riferendosi a due diverse fasi della vicenda costituzionale ateniese, afferma prima che la diobelia fu concessa per primo da Cleofonte, “il fabbricante di lire”, e che Callicrate di Peania “promise per primo di aggiungere ai due oboli un terzo” (XXVIII), poi che “dapprima Agirrio concesse un obolo, dopo di lui Eraclide di Clazomene, soprannominato il Re, due oboli, e di nuovo Agirrio tre oboli” (XLI).

[3] *Acarnesi*, 19 – 22.

[4] *Ecclesiastice*, 379 - 394

[5] Ho accennato a questo tema già in *Articolo 75* in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna – Roma, Zanichelli – Foro Italiano, 2005, 112 sg.

[6] “Perciò la massa dei poveri diventa sovrana del governo e non le leggi”: Aristotele, *Politica*, IV, (Δ), 6, 1293 a (cito dalla traduzione italiana di R. Laurenti, Roma-Bari, Laterza, 1973). Più avanti Aristotele precisa il proprio pensiero (e ne rivela il fondamento ideologico più riposto), osservando che nelle democrazie radicali (e cioè in quelle che conferiscono a molti la cittadinanza) “è difficile che i cittadini siedano in assemblea senza paga”, sicché, considerato che questa “paga” costa e grava necessariamente sulle classi agiate, “si devono convocare poche volte le assemblee” ed esse debbono durare poco, anche perché “i ricchi non vogliono astenersi per molti giorni dai propri affari, ma per poco tempo lo vogliono”: VI (Z), 5, 1320 a.

[7] Da noi, in particolare, le sanzioni sono sempre state abbastanza modeste e la loro efficacia deterrente si è ulteriormente ridotta in seguito all'eliminazione della certificazione della buona condotta per

l'accesso ai pubblici impieghi (sulla questione, E. BALOCCHI, *Riflessioni sulla eliminazione del requisito della buona condotta* (L. 29 ottobre 1984, n. 732), in *Dir. soc.*, 1987, 65 sgg.). L'art. 1 della l. 4 agosto 1993, n. 277, poi, lasciando la qualificazione come diritto, ha soppresso nella legislazione ordinaria il riferimento al voto come dovere. Oggi, tuttavia, la l. 21 dicembre 2005, n. 270, ha nuovamente modificato l'art. 4 del d.P.R. n. 361 del 1957, ove ora si legge che "il voto è un dovere civico..."

[8] Resta ancora in vigore l'art. 116 del d. P.R. n. 361 del 1957, a tenor del quale "In occasione delle elezioni politiche, è autorizzata la applicazione della tariffa ridotta del 70 per cento sulle Ferrovie dello Stato a favore degli elettori per il viaggio di andata alla sede elettorale dove sono iscritti e ritorno. Sono stabilite dalla Direzione generale delle Ferrovie dello Stato le norme per l'applicazione delle riduzioni".

[9] La disciplina di dettaglio delle residue agevolazioni di viaggio è dettata dal d.P.R. 2 aprile 2003, n. 104.

[10] Non sembra casuale la diffusa polemica di Aristotele contro la venalità delle cariche pubbliche, che "fa apprezzare più il denaro che la virtù" (*Politica*, III (B), 11, 1273 a) e che stimola la bramosia di quelle cariche, producendo corruzione (così, per quanto riguarda in particolare i giudici, *Costituzione degli Ateniesi*, XXVII)

[11] Secondo la giurisprudenza costituzionale vi è un collegamento diretto tra art. 51 e art. 3 Cost., nel senso che il primo costituisce svolgimento e specificazione del secondo (v. in particolare Corte cost., sent. n. 388 del 1991), con la finalità di non ostacolare l'accesso alle cariche elettive dei lavoratori dipendenti, liberandoli dal timore di perdere il posto di lavoro (Corte cost., sentt. nn. 158 del 1985 e 28 del 1998, nella quale ultima si rileva come l'art. 51 Cost. "esprima l'interesse costituzionale alla possibilità che tutti i cittadini concorrano alle cariche elettive in posizione di eguaglianza").

[12] Opportunamente P. DE FRANCISCI, *Arcana Imperii*, vol. III, t. I, Roma, Bulzoni, 1970, 76, ricorda che nei comizi contava (oltre che l'età, per la distinzione, nella medesima classe, tra *iuniores* e *seniores*) unicamente la ricchezza, sicché "patrizi e plebei [...], a parità di posizione economica, erano posti sul medesimo piano".

I meccanismi di voto nei *comitia* sono da ultimo sinteticamente descritti da A. DOSI, *Così votavano i Romani. Il sistema elettorale*, Roma, Quasar, 2004, spec. 16 sgg.; G. POMA, *Le istituzioni politiche del mondo romano*, Bologna, Il Mulino, 2002, 55 sgg.

[13] *Repubblica*, VIII, 550, c-d (ma v. anche 551, d): è oligarchia "la costituzione fondata sul censo, [...] in cui i ricchi governano, mentre il povero non può partecipare del potere" (cito dalla traduzione di F. Sartori, Roma-Bari, Laterza, 1974).

[14] Mentre – come aveva limpidamente osservato Spinoza nel *Tractatus politicus* (Cap. 11, § 2) – in una costituzione democratica il suffragio non è conferito in base al censo o alla nobiltà di nascita, ma in base all'astratta determinazione della legge (sicché un sistema non cessa d'essere democratico per fatto, ad esempio, di escludere ampi strati di cittadini in base all'età). E' infatti propriamente democratico solo un criterio di conferimento del suffragio che sia astratto e indipendente dalle condizioni socio-economiche dei singoli.

[15] Sul punto, v. la fondamentale ricostruzione di P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, spec. 155 sgg.

[16] Già nel 1793 Kant, in *Sopra il detto comune: "questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica"*, in *Scritti politici*, a cura di G. Solari, Torino, UTET, 1956, 260 sg., affermava che la qualità

che si esige per l'attribuzione ad un individuo del diritto di voto, "oltre a quella *naturale* (che non sia un bambino, né una donna), è questa unica: che egli sia *padrone di sé* (*sui iuris*) e quindi abbia una qualche *proprietà* [...] e ciò nel senso che, nei casi in cui per vivere deve acquistare beni da altri, egli li acquisti solo mediante alienazione di ciò che è suo, e non per concessione che egli faccia a altri dell'uso delle sue forze; quindi, che egli non *serva* nel senso proprio della parola a nessun altro che alla comunità". Qui Kant riprendeva e rielaborava argomenti già avanzati da Spinoza nel *Tractatus politicus*, quando affermava la necessità di escludere dall'elettorato (attivo e passivo) i domestici e le donne e tutti coloro che si trovano "sotto l'autorità altrui" (Cap. 11, § 3).

Quanto alla posizione dei domestici, assai più capziosa risulta l'argomentazione sviluppata da Sieyès in occasione della visita di una deputazione di quella categoria sociale all'Assemblea Nazionale il 12 giugno 1790 - ora in *Opere*, cit., T. I, vol. II, 593 -, quando giustificò la "sospensione momentanea" dei loro diritti politici con la loro "stessa sensibilità", che, così come li aveva indotti ad offrire con entusiasmo doni all'altare della patria, avrebbe potuto condizionare eccessivamente le loro opinioni in virtù del legame con i loro padroni.

[17] Si veda Platone, *Protagora*, spec. XII, 322, d.

[18] *Politica*, V (E), 8, 1308 b. Lo stesso Aristotele, *Costituzione degli ateniesi*, XXII, fa risalire a Clistene l'introduzione dell'ostracismo. Dubbi sulla correttezza di tale ipotesi sono evidenziati, da ultimo, da G. POMA, *Le istituzioni politiche della Grecia in età classica*, Bologna, Il Mulino, 2003, 84.

Lo stesso Aristotele opera un saldo collegamento tra ostracismo e democrazia, perché i sistemi democratici "perseguono sopra ogni cosa l'eguaglianza", sicché ivi è coerente bandire chi ha un eccesso di potere (per la troppa ricchezza o le troppe amicizie): *Politica*, III (Γ), 13, 1284 a.

[19] Per un esempio analogo, si può ricordare quanto riferisce sempre Aristotele, *Politica*, III, (Γ), 5, 1278 a, e cioè che "a Tebe era legge che non potesse accedere alle cariche pubbliche chi non fosse stato dieci anni lontano dal commercio".

[20] Va da sé che le due misure, oltre ad avere diverso contenuto, hanno diversi presupposti: il disprezzo per il danaro guadagnato attraverso i commerci l'interdizione antica; la diffidenza per le situazioni di potenziale conflitto di interessi l'ineleggibilità moderna.

[21] V., peraltro con taglio divulgativo, H.D. STÖVER, *Potere e denaro nella Roma antica*, trad. it. di M. Donati, Milano, Rusconi, 1991, 33.

[22] V., rispettivamente, *La Repubblica*, VIII, 555 d; 557 a; *Politica*, V (E), 8, 1308 b (sul rischio di rivolte cagionato dalle diseguaglianze).

[23] Il punto è ben colto da D. FISICHELLA, *Denaro e democrazia. Dall'Antica Grecia all'economia globale*, Bologna, Il Mulino, nuova ed. 2005, 57 sg.

[24] Aristotele, in particolare, afferma espressamente che la democrazia migliore è quella in cui il popolo è dedito all'agricoltura, in quanto gli impegni e le necessità del sostentamento fanno sì che gli agricoltori "non si raccolgono spesso in assemblea" e "trovano più piacere a lavorare che a prender parte alla politica e a governare". Con la conseguenza che "gli uffici saranno sempre tenuti dai migliori e il popolo sarà consenziente e non si opporrà alle classi alte": *Politica*, VI (Z), 4, 1318 b.

[25] E si potrebbe anche aggiungere che l'agricoltura si presta assai meno dell'industria alla divisione del lavoro (lo aveva lucidamente rilevato già A. SMITH, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, tr. it. di A. Campolongo, Torino 1950, 11) e quindi alla realizzazione di quella

che risulta essere una premessa logica e fattuale per l'avvento della rappresentanza (ovverosia della forma politica opposta a quella familiare ai classici dei quali si discute nel testo).

[26] Questa lettura della crisi (di crescita) del II secolo è più diffusa (e sembra invero più salda) di quella “psicologica” a suo tempo proposta da Machiavelli (*Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, L. I, XVIII, 17), che la imputava al fatto che i Romani “erano divenuti sicuri della libertà loro, né pareva loro avere più nimici che dovessero fare loro paura”.

[27] *De coniuratione Catilinae*, X, 1.

[28] *De coniuratione Catilinae*, XI, 3.

[29] *De coniuratione Catilinae*, X, 3-4.

[30] Cap. XV (cito dalla traduzione italiana di R. Mondolfo, Bologna, Cappelli, 1969, rist. anast. della 4^a ed.).

[31] *Repubblica*, VIII, 551, d.

[32] *Monarchia*, II, V.

[33] “La première raison de la servitude volontaire, c’est la coutume” (E. de LA BOÉTIE, *Discours de la servitude volontaire*, Paris, Flammarion, 1983, 162), e cioè l’abitudine alle *idées reçues* e l’accomodamento alla subalternità e al servaggio (“la première raison pourquoi les hommes servent volontiers, est pour ce qu’ils naissent serfs et sont nourris tels” (*Ivi*, 153). Sulla convenienza economica dell’assoggettamento alla tirannia, *Ivi*, 163.

[34] M.E. de MONTAIGNE, *Essais*, spec. L. I, Cap. XXIII.

[35] *Storie*, L. VI, 56,2.

[36] *Ivi*, 56,4.

[37] *Commentariolum petitionis*, III.

[38] *Ivi*, VI.

[39] *Ivi*, XI.

[40] *Ivi*, XIV.

[41] *Ivi*, V.

[42] *Ivi*, I.

[43] Machiavelli (*Il Principe*, XVI) si era chiesto se la liberalità fosse tra gli strumenti di conservazione dello stesso principato, e aveva condotto un raffinatissimo ragionamento per giungere alla conclusione che per il principe “è più sapienza tenersi el nome del misero”.

[44] Cit. alla nt. 23.

[45] Milano, Mondadori, 2005.

[46] Veramente democratica in quanto conduce alle sue più coerenti e logiche conseguenze il principio di eguaglianza tra i cittadini (cfr., sul punto, anche per un'interessante attualizzazione del tema, B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, s.l., Calmann-Lévy, 1995, spec. 86 sgg. Sulla grande diffusione della pratica del sorteggio nella democrazia ateniese può vedersi la testimonianza di Aristotele nella *Costituzione degli ateniesi*, spec. XLVII sgg. Si deve segnalare anche l'interessante passaggio della *Politica*, V (E), 3, 1303 a, in cui si riferisce che ad Erea "passarono dall'elezione per voto a quella per sorteggio [...] perché eleggevano gli intriganti".

[47] D. FISICHELLA, *Denaro e democrazia*, cit., 25 sg.

[48] C. MAURRAS, *Le mie idee politiche*, trad. it. di F. Pintore, Roma, Volpe, 1969, 210.

[49] C. MAURRAS, *Le mie idee politiche*, cit. 211.

[50] C. MAURRAS, *Le mie idee politiche*, cit., 313. Qui Maurras ribalta completamente la nota posizione aristotelica, secondo la quale "la moltitudine è maggiormente immune da corruzione" e "il singolo poi è dominato dall'ira [...], sicché il suo giudizio è necessariamente viziato", mentre "è difficile che tutti siano nello stesso tempo soggetti all'ira e all'errore" (*Politica*, III (Γ), 15, 1286 a).

[51] C. MAURRAS, *Le mie idee politiche*, cit., 5 sgg.

[52] C. MAURRAS, *Le mie idee politiche*, cit., 158 sgg.

[53] "Non conosco un paese in cui l'amore per il denaro occupi un posto maggiore nel cuore umano, e in cui si manifesti un disprezzo più profondo per la teoria dell'uguaglianza permanente della proprietà. Ma la fortuna vi circola con rapidità incredibile, e l'esperienza insegna che è raro vedere due generazioni raccoglierne i favori" (A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, tr. it. di N. Matteucci, Torino 1973, rist. dell'ed. 1968, 71). Per Tocqueville è questo dinamismo delle ricchezze che garantisce al sistema americano di non conoscere torsioni oligarchiche, mentre il collegamento tra danaro e informazione (così fortemente esaltato da Maurras) non deve far dimenticare il compresente, ma ben diverso, collegamento tra giornali e associazioni: "un giornale non può sussistere, se non a condizione di presentare una dottrina o un sentimento comune a un gran numero di persone. Un giornale rappresenta quindi sempre un'associazione, di cui i lettori abituali costituiscono i membri" (A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., 604).

[54] *Il costo*, cit., 33 sgg.

[55] D. FISICHELLA, *Denaro e democrazia*, cit., 9 sgg.

[56] M. WEBER, *Politik als Beruf*, cit.

[57] A scanso di qualunque equivoco ricordo d'essere un sostenitore convinto del processo di integrazione europeo. Ma proprio per questo trovo criticabile il *deficit* di politica (prima ancora che di democrazia) dal quale è segnato. Un *deficit* tutt'altro che fatale e ineluttabile perché "lo vuole l'Europa": gli Stati membri, infatti, sono i "signori dei Trattati" e comunque decidono sui tempi e sui contenuti della normazione comunitaria, prodotta da istituzioni che non sono affatto (decisivamente) emancipate dagli Stati stessi (sul punto, si consenta di rinviare a M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su "L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali", Catania, 14-15 ottobre 2005, in corso di pubblicazione).

[58] A. SMITH, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, cit., 650: "l'acquisto

di una proprietà notevole od estesa richiede necessariamente l'istituzione di un governo civile".

[59] Per usare la bella formula di B. ROMANO, *Note sulla terzietà giuridica*, in corso di pubblicazione in *Riv. int. fil. dir.*, 5 delle bozze, dove esattamente si mette in guardia il legislatore dal limitarsi alle prestazioni richieste dalla coerenza sistemica. E, si badi, non dal sistema cui si allude nel testo (il sistema, cioè, del governo della *πόλις*), bensì dal sistema del mercato globale, pretesamente autosufficiente.

[60] *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 185 sg.

[61] Vale forse la pena di precisare che questo richiamo alla "coscienza di classe politica" è cosa ben diversa dall'auspicio della formazione di un ceto di *ἀριστοι*, dediti al bene pubblico, formulato da D. FISICHELLA, *Denaro e democrazia*, cit., 156 sgg. Della tesi di Fisichella si può volentieri recepire la forte sottolineatura della necessità di una salda educazione al *civismo* quale condizione di buon funzionamento della democrazia. Non persuade, invece, la mancata considerazione del fatto che la buona volontà - realisticamente - non basta se non c'è un *soggetto sociale* che abbia un *interesse* a farsi carico delle ragioni generali della politica (una volta si sarebbe detto: del *bonum commune*).

[62] Tanto più che, per riprendere nuovamente Richelieu, (*Testamento politico*, cit., 376), "Benché sia certo che il tesoro dell'affetto del popolo da solo adesso non possa bastare, è cosa altrettanto sicura che il denaro senza l'affetto è quasi inutile. Entrambi sono necessari; e chi ne avesse solo uno, sarebbe povero nell'abbondanza". E i politici senza "affetto" (*i.e.*: consenso) sono poveri quant'altri mai.

[63] Che peraltro, per l'evidente sua indiretta connessione con le altre questioni accennate nel testo, finisce per avere dignità di *quaestio generalis*.

[64] Op. cit., 172 sgg.

[65] "Mi stupisco che gli scrittori politici antichi e moderni non abbiano attribuito alla legge sulle successioni una maggiore influenza sulle cose umane. E' vero che queste leggi appartengono al diritto civile; ma dovrebbero essere messe in testa a tutte le istituzioni politiche, perché influiscono in modo incredibile sull'assetto sociale dei popoli, di cui le leggi politiche sono soltanto l'espressione. Inoltre esse operano sulla società in modo sicuro e uniforme, poiché s'impadroniscono, per così dire, dell'uomo prima che nasca" (A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., 67 sg.). Parole tra le più chiare, ma tra le meno citate del pur citatissimo Tocqueville (si deve comunque ricordare che Tocqueville era favorevole ad una legge successoria non egualitaria, che - in particolare - garantisse l'unità e l'intangibilità della proprietà fondiaria).

[66] M. DUVERGER, *De la dictature*, Paris, Julliard, 1961, 47.