

L'eguaglianza politica dovrebbe consentire agli strati più poveri e più numerosi di imporre una distribuzione più equa della ricchezza sociale. Ma questo non avviene, né in Europa né negli Stati Uniti. Anzi, le analisi

Uguali diritti, redditi diversi Usa ed Europa a confronto

DIRITTI

di Sidney Verba

dimostrano che negli Usa la redistribuzione verso il basso della ricchezza è inferiore che in qualsiasi altra democrazia. Come aveva intuito Thomas H. Marshall nel secolo scorso

Se democrazia significa qualcosa, significa governo da parte del popolo, del popolo come soggetto sovrano ultimo che controlla coloro i quali gestiscono il governo. Attraverso l'attività politica i cittadini esercitano pressione sui loro rappresentanti affinché diano loro delle risposte. La minaccia sottintesa è di privarli del proprio sostegno, in particolare dei propri voti. Inoltre, i cittadini informano i loro rappresentanti delle proprie esigenze e delle proprie preferenze. In questo modo, le elezioni e il voto costituiscono il motore della democrazia.

Altro principio base della democrazia è la pari importanza che viene assegnata alle esigenze e alle preferenze di tutti i cittadini. Tale eguaglianza viene messa in atto mediante un insieme di "diritti equi": ciascun cittadino ha (o dovrebbe avere) un pari diritto di voto; il suffragio dovrà essere universale e ciascun cittadino dovrà avere un solo e unico voto. I cittadini, inoltre, dovranno essere uguali davanti alla legge, avere un pari diritto di parlare liberamente, di organizzare gruppi politici e così via. Essere un cittadino significa essere uguale rispetto a tutti gli altri cittadini. Che relazione c'è tra questi diritti politici

equi e un'altra forma di eguaglianza: l'eguaglianza economica? Mentre le democrazie moderne assicurano tutte pari diritti politici, la situazione relativa all'eguaglianza economica è molto più articolata. Negli stati che applicano il welfare socialdemocratico, i diritti sociali assomigliano ai diritti politici poiché sono diritti che vengono ritenuti parte integrante della cittadinanza. Negli stati liberali, nelle democrazie di lingua inglese e in particolare negli Stati Uniti, tali diritti non sono assolutamente universali e vengono lasciati in misura maggiore al mercato. Nelle democrazie, in generale, non esistono norme o ideali tendenti alla piena eguaglianza economica. Quale che sia il Paese preso in esame, dagli Usa alla Svezia, non si trova alcuna regola ispirata al principio "un dollaro una persona" o "un euro una persona" che sia parallela alla regola "una persona un voto" nella sfera politica.

Ma se i cittadini sono uguali politicamente e se il voto influenza chi controlla il governo, perché la maggior parte dei votanti che ricadono nella metà più povera della popolazione non utilizzano il loro potere di voto per ottenere una più equa redistribuzione della ricchezza? Perché

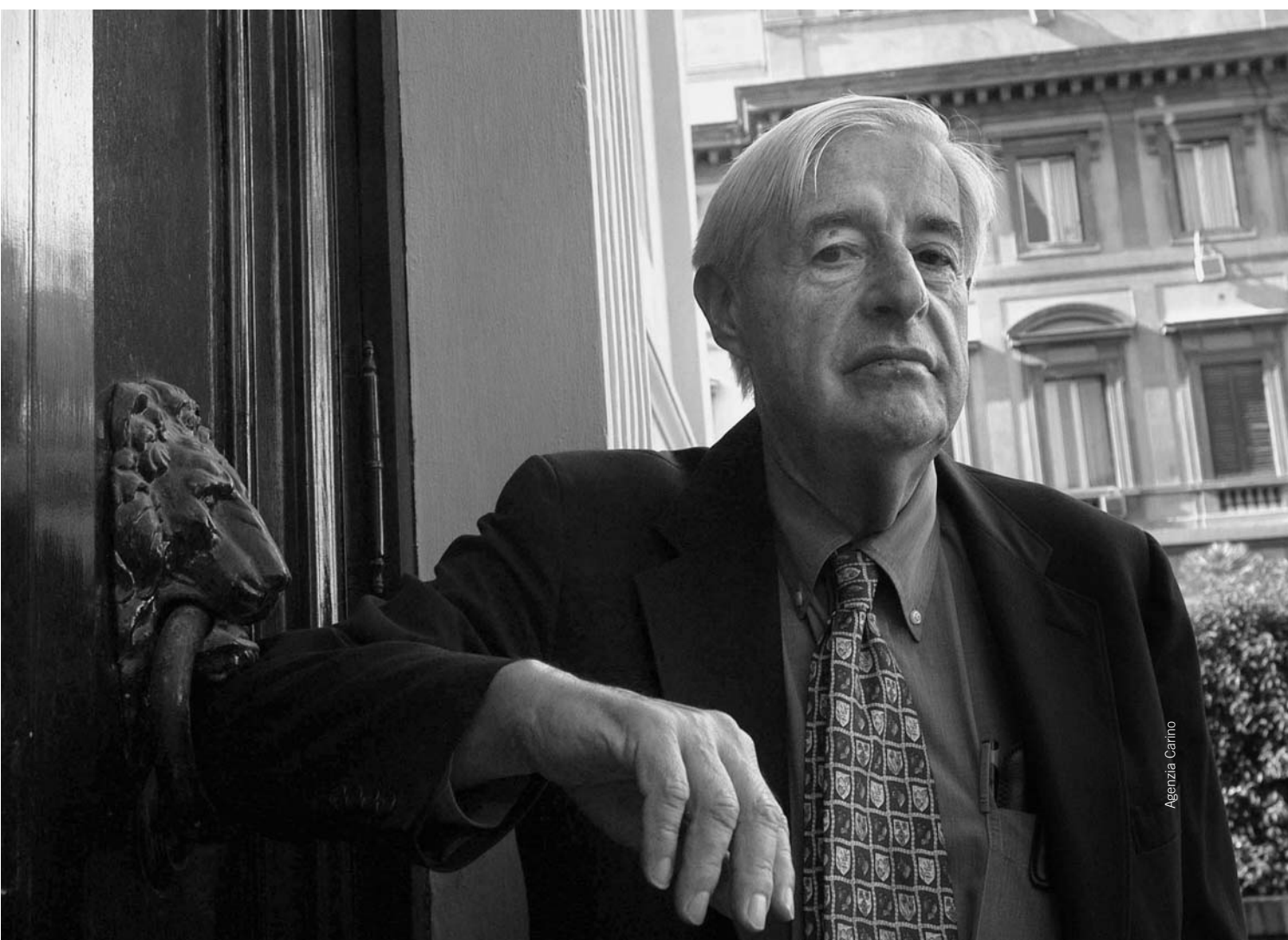
non confiscare i beni dei ricchi?

L'eguaglianza politica dovrebbe essere un'arma con la quale i settori più poveri della società possono sottrarre parte del reddito a coloro che fanno parte dei settori più ricchi. Democrazia e capitalismo dovrebbero essere in conflitto. Questa tensione è bene esplicitata in un'opera classica sulla democrazia e lo stato del welfare scritta da Thomas H. Marshall a metà del secolo scorso: "La cittadinanza è uno *status* conferito a tutti coloro che sono membri di una comunità. Tutti coloro che hanno tale *status* sono uguali per quanto riguarda i diritti e i doveri che vengono attribuiti allo *status*... Il capitalismo [invece] è un sistema non di eguaglianza, ma di ineguaglianza... [È] chiaro che, nel ventesimo secolo, la cittadinanza e il sistema di classe capitalista sono stati in guerra". La guerra di cui T.H. Marshall parla – e forse si potrebbe usare un termine più moderato, come "tensione" – si svolge in tutte le democrazie.

Il puzzle delle iniquità economiche

Un modo per ricostruire questo puzzle di esiti economici iniqui in un processo politico basato sull'eguaglianza tra i cittadini, può essere individuato nel modello dell'elettore medio, una delle interpretazioni più diffuse tra gli scienziati della politica. Il puzzle, dal punto di vista dell'elettore medio, consiste nel comprendere perché la maggioranza dell'elettorato non utilizza il processo elettorale per una più equa redistribuzione della ricchezza socialmente prodotta.

Come sono distribuiti, in generale, i possessori di reddito? Dividendo la popolazione in quintili, possiamo collocare un quinto delle persone con meno reddito nel gruppo inferiore, un quinto in quello successivo, salendo fino al gruppo situato più in alto. Il Grafico 1 mostra l'aspetto che avrebbe una tale distribuzione. A fronte di una distribuzione paritetica della popolazione, in porzioni del 20% ciascuna, il 20% di popola-



zione situato più in alto ha la fetta di reddito di gran lunga maggiore. La sezione inferiore del grafico 1 mostra i dati degli Stati Uniti, ma in tutti i Paesi i gruppi superiori detengono una quota maggiore di reddito rispetto a quelli inferiori. Negli Stati Uniti, oltretutto, il quinto che si trova più in alto detiene più reddito degli ultimi tre quinti messi insieme.

Il grafico 2 illustra con chiarezza che gli elettori potrebbero operare una più equa redistribuzione del reddito. La parte superiore mostra la distribuzione di reddito tra i quinti dei cittadini americani. La parte inferiore mostra la distribuzione dei diritti di voto negli Stati Uniti. Anche in questo caso si tratta di un modello che è simile nella maggior parte delle democrazie. Presumiamo che tutti abbiano un solo e unico voto. Il risultato è che ogni quinto ha una quantità uguale di voti, e coloro che si trovano in basso potrebbero, se lo volessero, utilizzare la loro forza di voto per redistribuire il denaro verso il basso prelevandolo dai ricchi che stanno nei

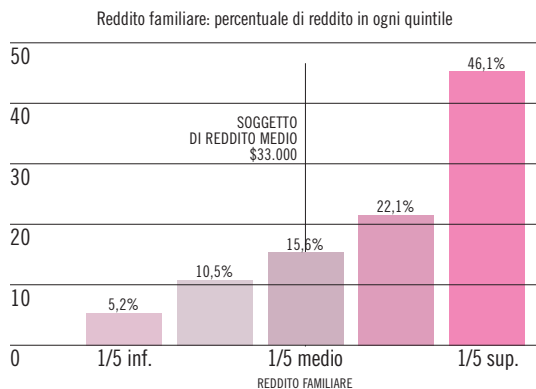
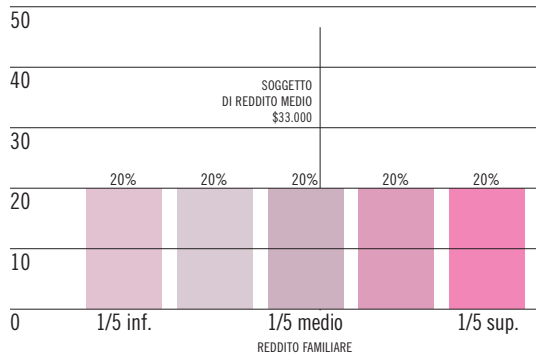
quinti più alti della distribuzione del reddito. Perché non lo fanno, allora?

In termini di politiche di welfare, gli Stati Uniti si trovano in fondo alla classifica delle democrazie industrializzate. Le misure mirate al welfare, in percentuale del Pil, sono quasi doppie nelle democrazie continentali. Gli Stati Uniti sono un caso estremo per la cittadinanza sociale, sono il luogo in cui la tensione tra la sfera politica e quella socio-economica è più intensa. Tutti i dati internazionali indicano che l'ineguaglianza dei redditi negli Stati Uniti è superiore a quella presente in qualsiasi altra vecchia democrazia industriale. Il grafico 3 illustra questo dato per gli Stati Uniti e tre Paesi membri di lunga data dell'Unione Europea. I dati sono simili per il resto della Ue, o almeno per gli Stati dell'Europa Occidentale che ne fanno parte da lungo tempo. Negli Stati Uniti il reddito è più sbilanciato verso i gruppi superiori.

Colpisce anche l'andamento nel tempo di questa tendenza negli Stati Uniti (grafico 4). I dati, calcolati sulla base delle dichiarazioni

1. "EGUAGLIANZA PURA" E DISTRIBUZIONE EFFETTIVA (USA 1997)

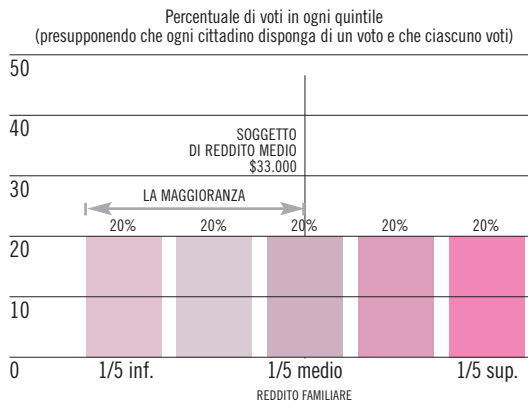
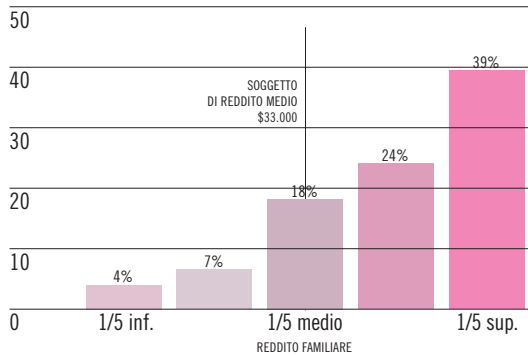
Reddito familiare: percentuale di popolazione in ogni quintile, "eguaglianza pura"



FONTE: THE WORLD BANK, 2002. WORLD DEVELOPMENT INDICATORS.

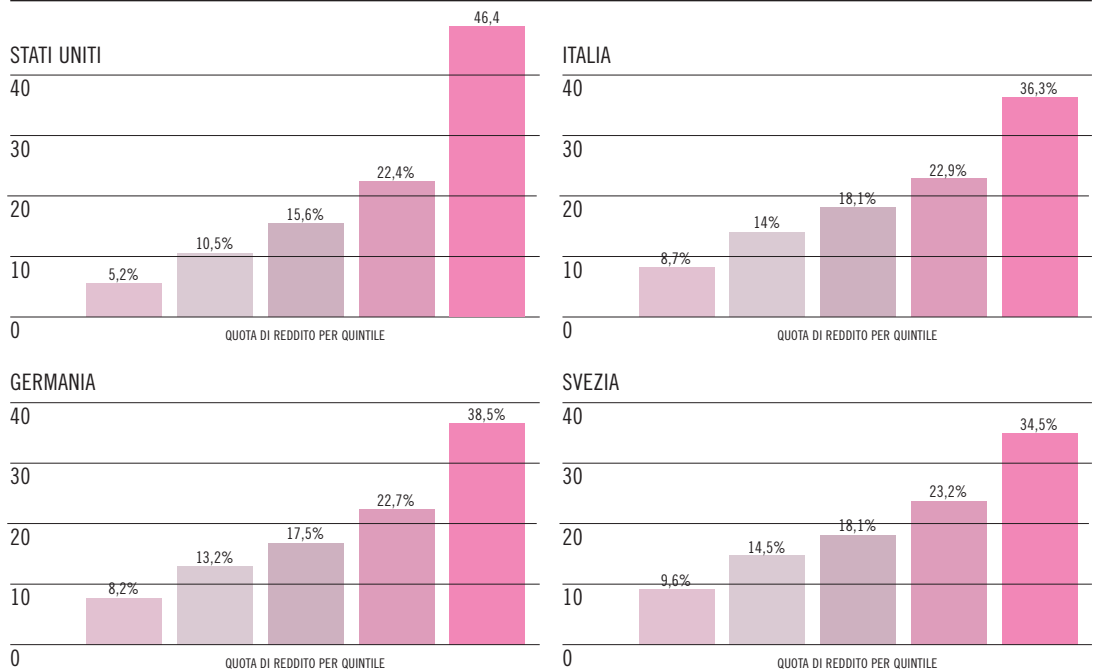
2. L'ECONOMIA INIQUA E LA POLIS EQUA

Reddito familiare: percentuale di reddito in ogni quintile



FONTE: THE WORLD BANK, 2002. WORLD DEVELOPMENT INDICATORS.

3. DISTRIBUZIONE DEI REDDITI IN USA, ITALIA, GERMANIA, SVEZIA



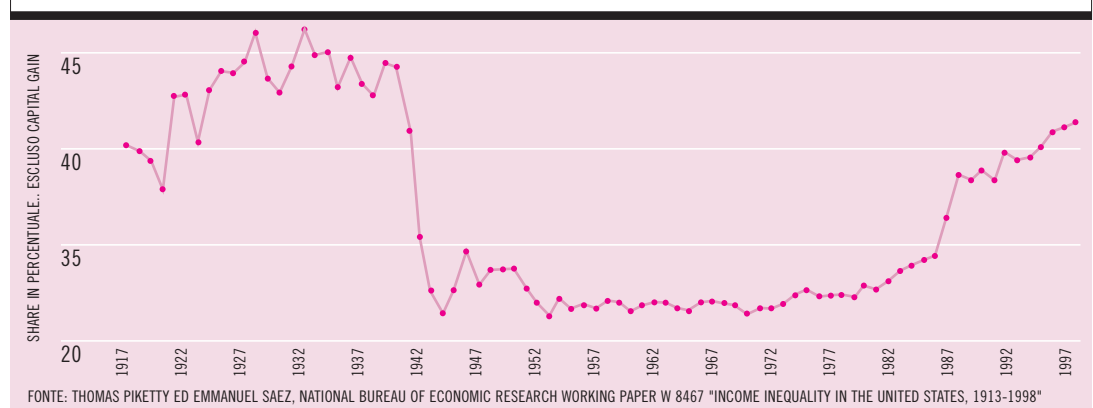
FONTE: THE WORLD BANK, 2002. WORLD DEVELOPMENT INDICATORS.

dei redditi, indicano che il reddito diventa molto più equo durante la Depressione e la Seconda guerra mondiale, ed è rimasto tale e quale fino all'inizio degli anni '80. L'ineguaglianza è cresciuta rapidamente nel corso dei due decenni successivi. Questi dati, peraltro, raccontano solo una piccola parte della storia. Il quinto superiore di soggetti che guadagnano un reddito è stato sempre bene, ma chi è stato davvero meglio di tutti

sono le persone che fanno parte dell'1% superiore.

La domanda che mi pongo riguardo ai pari diritti politici e alla distribuzione non equa dei redditi prende così una forma più specifica. Tra tutte le democrazie industrializzate, gli Stati Uniti sono il Paese in cui l'ineguaglianza dei redditi è più marcata e in cui tale ineguaglianza sta crescendo. Ci si dovrebbe attendere pertanto una maggiore redistribuzione

4. QUOTA DI REDDITO DEL DECILE SUPERIORE NEGLI STATI UNITI, 1917-1998



FONTE: THOMAS PIKETY ED EMMANUEL SAEZ, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH WORKING PAPER W 8467 "INCOME INEQUALITY IN THE UNITED STATES, 1913-1998"

buzione attraverso il processo politico. Negli Stati Uniti, invece, succede esattamente il contrario. La politica del governo è meno redistributiva verso il basso che in qualsiasi altro Paese. Le analisi basate sui Luxembourg Income Studies dimostrano che le politiche fiscali e di trasferimento fanno meno per contrastare l'ineguaglianza dei redditi prodotta dal mercato di quanto non avvenga in altri Paesi. In generale, gli Stati Uniti hanno meno programmi governativi per la redistribuzione rispetto ad altri Paesi.

Vi è quindi un rompicapo generale e una versione specifica di tale rompicapo. Perché nelle democrazie una cittadinanza politica equa non porta a una maggiore redistribuzione? E perché laddove la teoria porterebbe a prevedere una maggiore pressione politica per la redistribuzione, abbiamo invece la minore redistribuzione?

Spesso, quando si tratta di spiegare un fenomeno complesso, vi sono molte spiegazioni possibili e ogni analista dà la preferenza a una di esse a scapito di tutte le altre. Ma altrettanto spesso ve ne possono essere molte parzialmente vere. Ritengo che questo sia il nostro caso.

Il caso americano

Supponiamo che l'eguaglianza in politica non diminuisca l'ineguaglianza nel contesto economico e che accada invece il contrario. L'ineguaglianza nel mondo non politico – nelle risorse economiche di cui le persone dispongono, ma anche nella loro istruzione che non è equa, o nella loro salute – mina l'eguaglianza nella voce politica che i pari diritti di cittadinanza danno ai cittadini. La maggior parte delle democrazie ha regole che danno pari diritto di voto alla maggior parte dei cittadini. Negli Stati Uniti vi sono ancora alcune ineguaglianze nell'accesso al voto e alcune manipolazioni nel conteggio dei voti, ma da quando negli anni '60 ha fatto la sua comparsa il movimento per i diritti civili, che ha conquistato il diritto di voto per gli americani di colore nel Sud, i quali da lungo tempo ne erano privati a causa di regole informali, si è instaurata una situazione solidamente basata sul principio "una persona, un voto". Tuttavia, il diritto a partecipare non è la stessa cosa della effettiva partecipazione. Per partecipare ci vuole qualcosa di più del diritto: ci vuole la motivazione per farlo, nonché la capacità. E la motivazione e la capacità ven-

gono dalle circostanze in cui una persona si trova, al di fuori della sfera politica. Per essere un cittadino efficace ci vogliono risorse, informazioni, competenze, tempo e sempre più denaro (almeno negli Stati Uniti). Vi è bisogno anche di motivazioni, di interesse per la politica, della capacità di vedere la relazione tra la posizione di una persona nella vita e la politica del governo.

Alcuni atti politici richiedono poco in termini di risorse e motivazioni. Il voto rientra in questo tipo di atti. Ma altri atti richiedono una maggiore motivazione – perché sono più difficili da compiere – e più risorse.

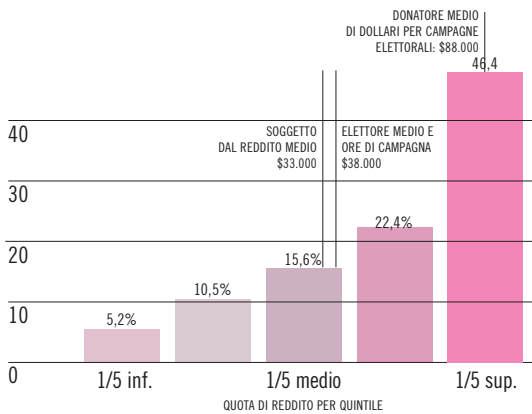
L'esempio più estremo è quello dei contributi finanziari alle forze politiche. Non si possono dare soldi quando non si hanno.

Cosa significa tutto questo? Si pensi al voto e alle elezioni: il motore della democrazia. In realtà, i cittadini non sono uguali come elettori: i voti dei cittadini decidono chi vince, ma non esattamente sulla base del principio "una persona, un voto". Alcuni cittadini non votano: negli Stati Uniti quasi la metà degli aventi diritto al voto rimane a casa in occasione delle elezioni presidenziali. E alcuni cittadini, mediante le attività che svolgono durante le campagne – il loro lavoro e i loro contributi in denaro – possono, in realtà, esprimere più di un singolo voto. Chi opera attivamente in una campagna convincendo altri a votare dispone, in un certo senso, di svariati voti. Una persona che fa ingenti donazioni per una campagna elettorale esprime più voti, dato

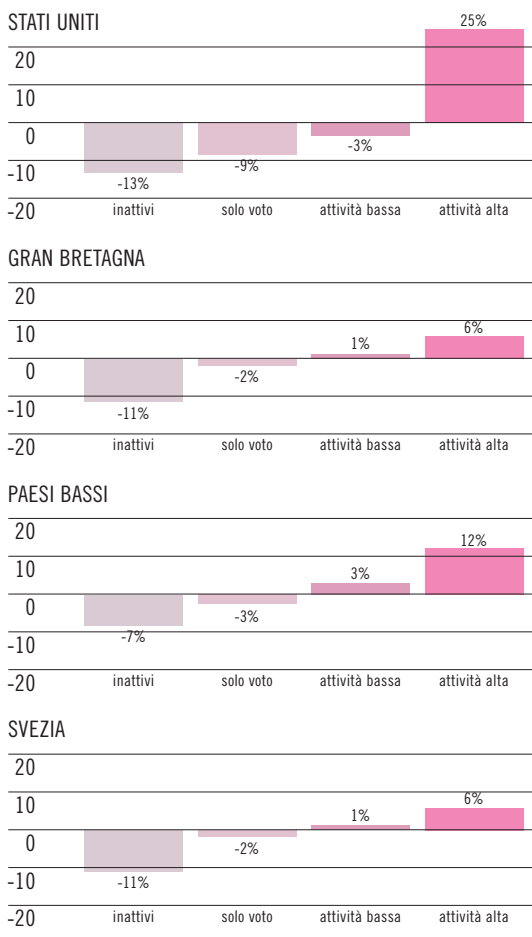
...Solo negli anni '60, con la comparsa del movimento per i diritti civili, gli americani di colore del Sud hanno conquistato il diritto di voto. Ma il diritto di voto non basta: ci vuole la motivazione per farlo nonché la capacità



**5a. REDDITO FAMILIARE:
PERCENTUALE DI REDDITO
DELL'ELETTORE MEDIO, DELL'ATTIVISTA
E DEL FINANZIATORE DI CAMPAGNE
ELETTORALI**



**5b. GRUPPI DI ATTIVISTI:
CONFRONTO TRA NAZIONI
(SOVRA E SOTTORAPPRESENTAZIONE DEL QUINTILE DI
REDDITO SUPERIORE TRA GRUPPI DI ATTIVISTI)**



che il candidato utilizzerà il suo contributo per influenzare il maggior numero di elettori possibile. I cittadini che si impegnano nelle campagne elettorali, oppure le finanziano, e che pertanto possono influenzare il voto di altri, hanno un peso maggiore del voto al quale hanno diritto in virtù della legge.

Tutto ciò dovrebbe influenzare coloro che sono in carica e coloro che si candidano contro di loro. In quanto soggetti che vanno alla ricerca di voti, i candidati calcolano come portare al massimo i voti che possono ottenere. Per portare al massimo il numero dei voti necessitano di risorse: hanno bisogno delle ore di lavoro che alcuni cittadini dedicano alle campagne elettorali e negli Stati Uniti, sicuramente, hanno bisogno di denaro per condurre tali campagne. Ottengono il voto degli elettori mobilitando persone che, in un certo senso, controllano più voti – vale a dire che un attivista o un finanziatore danno al candidato le risorse necessarie per ottenere più voti attraverso la conduzione di una campagna o l'utilizzo delle donazioni.

Il candidato razionale, se guarda alla posizione media in grado di portare al massimo il numero dei voti, non guarderà alle persone medie all'interno della popolazione, perché molte di queste non votano. Né si rivolgerà agli elettori medi. Si rivolgerà invece agli attivisti medi – valutati in base alla loro attività. Il cittadino che dà più tempo o denaro riceve più attenzione. Negli Stati Uniti i milionari e i normali cittadini dispongono di un voto ciascuno quando entrano nella cabina elettorale. Ma i milionari che donano molto denaro possono aiutare a ottenere molti voti – e chi vuole essere eletto lo sa.

L'elettore è più ricco del cittadino

I grafici 5a e 5b mostrano il reddito medio di tutti gli intervistati nell'ambito di una nostra indagine del 1990, nonché il reddito medio degli elettori. Come si può vedere, l'elettore medio ha un reddito leggermente superiore rispetto a quello del cittadino medio. Ciò è una conseguenza del fatto che è più difficile che una persona povera si rechi alle urne. Così, anche se prendiamo in considerazione solo gli elettori e ignoriamo coloro che non hanno voce perché non votano, vi potrebbe essere ancora un "impulso" a ridistribuire verso il basso, dato che gli elettori potrebbero pur sempre ridistribuire attingendo a chi sta meglio di loro, ma l'impulso sarà

in una certa misura inferiore.

Se si guarda al ruolo del denaro in una campagna elettorale, invece, si assiste a uno scenario differente. Immaginiamo che a determinare il vincitore delle elezioni siano i dollari e non i voti. Da dove viene il dollaro medio? Viene da qualcuno che si trova ben al di sopra del reddito medio della popolazione. Viene più precisamente da qualcuno con un reddito familiare pari a circa il doppio del reddito medio della popolazione. Se i dollari governano le campagne elettorali, ci si aspetterebbe – vista la logica basata sui soggetti che hanno un reddito medio – che ogni redistribuzione vada verso l'alto. Non sto affermando che i dollari delle campagne elettorali dominano le elezioni. Né disponiamo di dati sul valore di ogni dollaro investito in campagne elettorali per acquistare potere. La letteratura relativa a quanti voti possono procurare le donazioni per campagne elettorali giunge a risultati divergenti, perché le cose funzionano diversamente in ogni diversa elezione, e altrettanto diversamente per i soggetti in carica e i loro sfidanti.

I dati suggeriscono tuttavia che, nella misura in cui le donazioni incidono sull'orientamento dei voti, l'impulso a redistribuire sarà indirizzato a una redistribuzione verso l'alto. Va notato che il reddito svolge un doppio ruolo in questa analisi elettorale. È allo stesso tempo la forza motivante per la redistribuzione – verso il basso o verso l'alto – in un modello basato sull'elettore medio, e una risorsa che può essere utilizzata per influenzare la politica in relazione alla redistribuzione. Se il donatore medio di dollari si trova ben al di sopra della media della popolazione, tale persona avrà sia la motivazione per agire in direzione di una redistribuzione verso l'alto sia le risorse per influenzare i risultati e spingerli in tale direzione. Ciò spiega perché i dollari donati per le campagne possono essere così importanti in termini di influenza sulle politiche relative ai redditi.

Democratici e Repubblicani

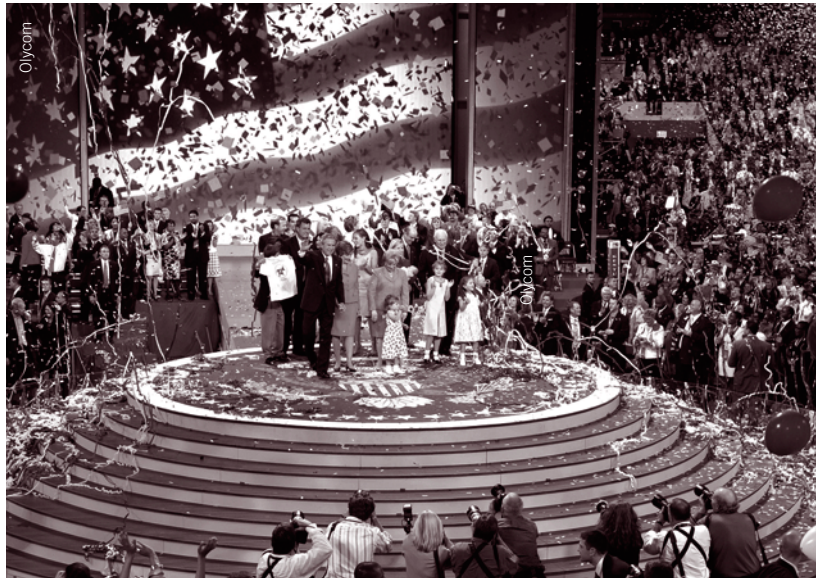
Vi è un raffronto interessante con le persone che svolgono un ruolo attivo nelle campagne, lavorando in prima persona nel loro ambito invece di limitarsi a donare assegni. Proviamo a domandarci, anziché la provenienza del dollaro medio, da dove viene l'ora media dedicata al lavoro per una campagna elettorale. Come si può vedere, l'ora media non proviene

da una persona di reddito medio, bensì da una persona leggermente più ricca. La persona che mette a disposizione l'ora media è molto simile all'elettore medio, è un po' più ricca del cittadino medio, ma non di molto.

Si tratta di una differenza importante. Vi è una grande differenza tra coloro che sono attivi in modi diversi. Gli attivisti che lavorano nelle campagne elettorali statunitensi hanno molte più probabilità di provenire da una sezione trasversale della popolazione di quanto non avvenga per coloro che effettuano donazioni. La risorsa necessaria per lavorare nelle campagne elettorali è il tempo. Ultimamente negli Stati Uniti tutti sembrano essere sempre più indaffarati, ma non si tratta di un fenomeno che riguarda esclusivamente i ricchi o i poveri. Il tempo disponibile per la politica è più o meno uguale in tutte le classi sociali. Il denaro, invece, che è la risorsa necessaria per le donazioni con le quali si contribuisce alle campagne, è naturalmente presente in misura maggiore presso i membri più ricchi della società. E le loro esigenze, così come le loro preferenze, sono molto diverse da quelle di chi sta meno bene.

Questa differenza ha delle profonde conseguenze per le elezioni americane. Negli ultimi decenni il denaro è diventato di gran lunga più importante per le campagne elettorali americane e il tempo (l'altra risorsa che può essere destinata alla politica) si è fatto meno importante. I motivi sono l'offerta e la domanda. Le campagne elettorali sono diventate molto pro-

«Negli ultimi decenni il denaro è diventato più importante per le campagne elettorali americane, che sono diventate molto professionali e altamente tecnologiche. Questi cambiamenti hanno aumentato lo sbilanciamento del sistema elettorale a favore dei più ricchi»



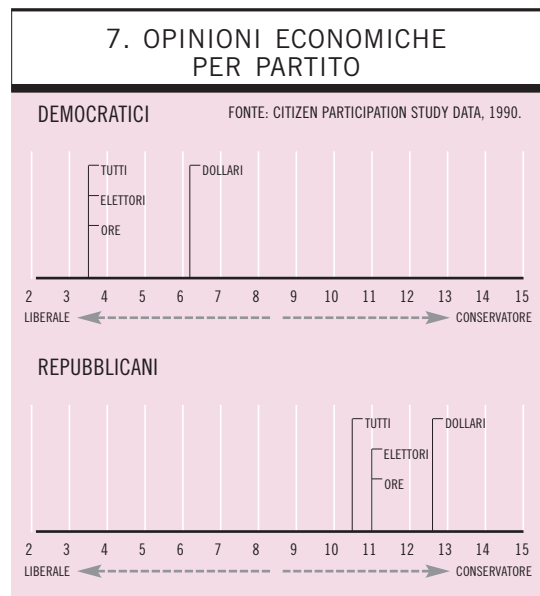
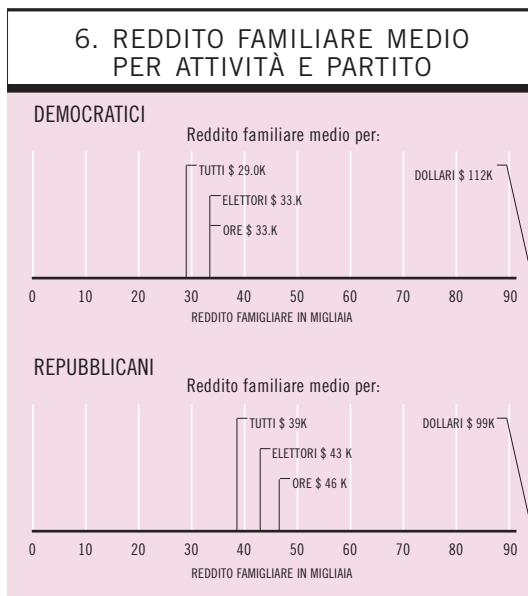
fessionali e altamente tecnologiche. I candidati e i partiti politici sono meno interessati alle persone che lavorano per loro di quanto non lo siano al denaro che possono utilizzare per ingaggiare professionisti, condurre indagini d'opinione e acquistare spazi sui media. E la gente ha più soldi, ma meno tempo – in particolare dopo l'avvento della famiglia in cui entrambi i coniugi sono in carriera. Questi cambiamenti hanno aumentato lo sbilanciamento del sistema elettorale a favore dei più ricchi.

C'è un altro punto importante a proposito di chi fa donazioni per le campagne elettorali. Con le elezioni non si eleggono solo dei rappresentanti, si inviano anche informazioni a tali rappresentanti su cosa la gente vuole e di cosa ha bisogno. Ma il voto è un atto limitato. Dice: io preferisco il candidato X rispetto al candidato Y. Ma non dice necessariamente perché. I donatori, invece – e abbiamo delle misurazioni dirette in merito – inviano messaggi espliciti riguardo a chi sono, a qual è la loro condizione sociale, a quali sono le loro esigenze e al perché effettuano la donazione. Hanno pertanto una notevole influenza, perché il loro sostegno è necessario per vincere un'elezione e perché dicono cosa vogliono.

Non vorrei semplificare troppo. Lo scenario illustrato varia se si passa da una regione all'altra. Inoltre ho presentato dati che riguardavano l'opinione pubblica nel suo complesso, mentre ho ignorato le differenze fra i due partiti politici che si confrontano in America.

Differenze che non sono solo politiche: i repubblicani sono più ricchi dei democratici e questo vale per le persone che si identificano per l'uno o per l'altro partito, che sono elettori, o che lavorano per il partito durante le elezioni.

Lo si vede nel grafico 6. L'elettore medio e il supporter che mette a disposizione ore del proprio tempo per lavorare in ambito elettorale sono meno ricchi nel Partito Democratico di quanto non lo siano in quello Repubblicano. Non è certo un dato inatteso. I partiti sono simili, tuttavia, per il fatto che i dollari investiti nelle campagne mediatiche si trovano di gran lunga al di sopra del reddito medio della popolazione. In realtà, il dollaro medio dei Democratici proviene da una persona più ricca rispetto a quanto non avvenga per il dollaro medio repubblicano – anche se i dati provenienti dalle fasce superiori delle donazioni elettorali e del reddito risentono facilmente del numero limitato di campioni su cui si basano. Ma anche il Grafico 6 è troppo semplicistico. Mostra la differenza di reddito tra i partiti, ma le persone non votano unicamente sulla base del loro reddito oggettivo. Sono influenzate dalle norme e dai valori riguardanti la forma che la società e l'economia dovrebbero avere. E qui i partiti si differenziano notevolmente, con i rispettivi sostenitori che si trovano molto distanti. I democratici si raggruppano all'estremo più *liberal* dello spettro politico, mentre i repubblicani si trovano a quello più conservatore. (grafico 7). I due partiti possono risultare



differenti se li si esamina in base alle posizioni economiche dei loro sostenitori, ma risultano ancora più differenti se li si considera attraverso la lente dell'ideologia politica.

Come avrebbe potuto dire Orwell "tutti i cittadini sono uguali, ma alcuni sono più uguali degli altri". In linea di principio, ogni cittadino dispone di un voto uguale, ma le differenze nelle risorse economiche ed educative, così come il fatto che il voto non è l'unico modo in cui i cittadini si attivano, limita questa fondamentale eguaglianza tra i cittadini. La nostra analisi può essere d'aiuto nel capire perché negli Stati Uniti, tramite il processo elettorale, non si produce una maggiore redistribuzione e anche perché la redistribuzione verso il basso non è aumentata con l'incremento dell'ineguaglianza nei redditi. Tuttavia, non affronta la domanda del perché negli Stati Uniti vi è meno redistribuzione che in altre democrazie avanzate. Il tema principale che ho trattato è stato il fatto che le elezioni basate sulle persone che hanno un reddito medio non danno luogo a una redistribuzione verso il basso, a causa della stratificazione della partecipazione. Ciò accade perché gli elettori hanno dei redditi mediamente più alti dei non elettori, e gli attivisti e i donatori delle campagne elettorali hanno anch'essi redditi più alti. Inoltre, molto dipende da come istituzioni quali i partiti politici strutturano le scelte politiche e la competizione.

Confronto con l'Europa

Perché negli Stati Uniti vi è meno distribuzione che in Europa? Una delle risposte potrebbe consistere nel dimostrare che la stratificazione della partecipazione è maggiore negli Stati Uniti che in altri Paesi e che la strutturazione di tale stratificazione risente dei modelli istituzionali in atto nei diversi Paesi. I dati sulla partecipazione dei cittadini in diversi Paesi – in particolare quelli relativi alla stratificazione di tale partecipazione – sono relativamente esigui rispetto a quelli sulla distribuzione dei redditi. I dati comunque disponibili indicano che le differenze socio-economiche che incidono sulla partecipazione sono maggiori, negli Stati Uniti, rispetto a quelle esistenti in altre democrazie di tipo simile. Alcuni dati di questo tipo sono stati presentati 25 anni fa in un libro scritto da Norman Nie, Jae-on Kim e da me, con il quale si raffronta la partecipazione in diversi Paesi. I dati più recenti provengono dall'indagine europea con-

dotta nel 2002 e possono essere raffrontati con i dati provenienti dallo studio sulla partecipazione dei cittadini effettuato negli Stati Uniti. Essi illustrano la misura in cui le persone dal reddito più alto – quelle che rientrano nel quintile superiore – sono sovrarappresentate, o sottorappresentate, tra i cittadini inattivi o attivi. I dati si riferiscono agli Stati Uniti e ai Paesi europei. L'Italia non è stata coperta dall'indagine. La situazione degli altri Stati membri della Ue – almeno quella dei membri europei occidentali di lunga data – è simile, in particolare per quanto riguarda la Germania, l'Olanda e la Gran Bretagna. Se esaminiamo i cittadini inattivi, vediamo che coloro i quali detengono i redditi più alti sono sottorappresentati – ma ciò avviene in misura maggiore negli Stati Uniti che altrove. Ma i più importanti sono i cittadini maggiormente attivi – quelli che votano e si attivano in svariati modi. Esaminandoli riscontriamo che coloro i quali hanno i redditi maggiori sono sovrarappresentati in tutti i Paesi, ma in particolare negli Stati Uniti. Pertanto il modello di partecipazione ineguale è più grande negli Stati Uniti che altrove. E la capacità di tale ineguaglianza di diminuire il potenziale redistributivo dei pari diritti politici è maggiore.

Perché, ci si potrebbe chiedere, tra i diversi Paesi vi è questa differenza nella stratificazione dell'attività politica? Il problema è complesso e mi limiterò a dire che una risposta potrebbe provenire dal rispettivo ruolo delle istituzioni nello stimolare i cittadini a essere attivi. Il motivo per cui alcuni cittadini – nonostante i loro pari diritti – sono meno attivi di altri è che mancano di risorse e di motivazione. Le risorse e la motivazione derivano in larga parte dalla stratificazione socio-economica: i cittadini con un'istruzione più alta o un reddito maggiore, oppure che hanno lavori dallo *status* più alto, acquisiscono le risorse e la motivazione necessarie per favorire l'attività. Un modo mediante il quale coloro meno dotati di risorse e motivazione possono essere portati a una partecipazione più equa è quello del reclutamento. Le istituzioni che, in altri Paesi, reclutano i cittadini meno abbienti – il più delle volte partiti di grandi dimensioni con una base di elettori proveniente dalla classe operaia e dai sindacati – sono più deboli negli Stati Uniti. Il raffronto che risulta più chiaro è quello relativo ai sindacati, che sono più deboli negli Stati Uniti rispetto ad altri Paesi, e che hanno perso militanti nell'ultimo mezzo seco-



Contrasto, Corbis

«Il modello di partecipazione ineguale è maggiore negli Stati Uniti che negli Stati europei. Così come la capacità di tale ineguaglianza di diminuire il potenziale redistributivo dei pari diritti politici

lo. Inoltre, negli Stati Uniti i partiti politici sono sempre stati entrambi partiti dalla base molto ampia – il che significa che non sono partiti della classe operaia che cercano specificamente di mobilitare quest'ultima. Un punto che si potrebbe aggiungere è quello relativo al ruolo delle organizzazioni non governative nella politica sociale americana. Vi è chi sostiene, a mio parere correttamente, che è difficile raffrontare il welfare negli Stati Uniti con quello in Europa, perché numerosissime funzioni del welfare vengono svolte da organizzazioni di beneficenza private. La società civile americana è ricca di organizzazioni che offrono servizi e cercano di influenzare il governo. Ma, in generale, tale sistema di gruppi di interesse rispecchia quello che ho detto a proposito della partecipazione individuale. Il sistema è ricco di gruppi di interesse, ma i gruppi tendono decisamente ad essere dei e per i ricchi. Insieme ai miei colleghi ho condotto un'indagine su larga scala che riguardava i gruppi di interesse a Washington (abbiamo censito i circa 19.000 gruppi di questo tipo che vi operano). Quelli che parlano a nome dei poveri sono solo una manciata all'interno di questo enorme numero. Vi sono altri raffronti da fare con l'Europa. Sono raffronti che portano a fare delle generalizzazioni trasversalmente a molti Paesi e altre generalizzazioni riguardo agli Stati Uniti – ma l'argomento è molto vasto. La spiegazione che

ho dato si è concentrata sulla natura dell'attività civica. Ma vi sono altre caratteristiche dell'opinione pubblica americana e del processo politico che danno una forma particolare alle politiche redistributive negli Stati Uniti. Alcune di esse sono di natura istituzionale – la dispersione del potere, all'interno del governo americano, tra i diversi settori del governo federale e tra il governo federale e gli Stati. Ma dato che stiamo parlando di cittadini, mi concentrerò su alcune caratteristiche delle convinzioni politiche e della struttura sociale. Cominciamo dalle convinzioni americane sull'eguaglianza. La letteratura su questo argomento è vasta. Gli americani tendono più di altri ad accettare l'ineguaglianza dei redditi. I cittadini ritengono che il duro lavoro sia la strada che porta al successo economico; coloro che non lo conseguono potrebbero essere poveri che non se lo meritano, piuttosto che persone che se lo meritano. Se i poveri sono responsabili della loro condizione, è più difficile che siano oggetto di solidarietà o di aiuto. Credono, per intero o in parte, quanto segue: che il duro lavoro sia la fonte delle differenze di reddito e che pertanto coloro che sono poveri – a meno che non vi siano delle ragioni specifiche come un handicap fisico che limita la capacità di guadagnarsi un reddito – sono responsabili della loro povertà e devono lavorare per superarla. Credono che, sebbene al momento non stiano materialmente bene, la loro situazione potrà cambiare in futuro. Il 70% degli americani la cui ricchezza è così ridotta che non trarranno mai vantaggio dall'eliminazione dell'imposta sulle successioni che l'amministrazione Bush sta cercando di fare approvare sono a favore dell'eliminazione di tale imposta. Una delle spiegazioni che danno è che sono troppo poveri per trarne un beneficio ora, ma che forse in futuro riusciranno ad accumulare denaro. Gli americani pensano che sia sbagliato prendere denaro dagli uni per darlo agli altri. E sono tutti – o quasi tutti – convinti che l'America non ha classi sociali in reciproco conflitto e che siamo tutti membri della classe media.

Un paese eterogeneo.

In una società multirazziale e multi-etnica le politiche redistributive hanno una grande probabilità di essere inibite da due elementi: il fatto che i cittadini meno avvantaggiati, uniti dalla loro povertà, possono tuttavia risultare divisi a causa della razza o dell'etnia e quindi

essere meno capaci di lavorare in armonia per influenzare la politica pubblica; e il fatto che i cittadini più abbienti sono meno disposti a dare un sostegno alla redistribuzione verso il basso perché il denaro andrà a persone che sono molto diverse da loro a causa delle differenze razziali ed etniche. Le misure di welfare mirate ad aiutare i poveri vengono spesso considerate come misure per aiutare gli americani di colore. Negli Stati Uniti si sostiene a volte che la convinzione secondo cui alcuni di coloro che sono poveri non se lo meritano è imbevuta dell'opinione razzista che stereotipizza l'afroamericano come povero che non se lo merita. In un certo senso tutto ciò dipende dalla definizione della "famiglia" nazionale. Se il povero fa parte di "noi" avrà più probabilità di essere beneficiario del nostro sostegno. Recentemente questo argomento è stato applicato anche ai diversi stili di vita e alle diverse esperienze dei cittadini ricchi e di quelli poveri. Con l'aumentare della ineguaglianza tra i redditi e il sempre maggiore numero di servizi che vengono privatizzati, viene sempre più a mancare il senso di solidarietà tra le classi sociali che potrebbe motivare i più ricchi a dare sostegno ai poveri. La gente vuole dare sostegno alla propria famiglia, alla propria gente. Se il denaro deve essere redistribuito verso il basso, e coloro che sono in basso non

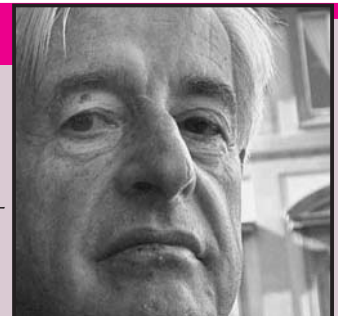
fanno parte di tale famiglia perché sono di un'altra razza, di un'altra religione o di un'altra etnia, oppure parlano altre lingue – vi sarà probabilmente una maggiore indisponibilità a farlo.

Il tema dell'eterogeneità e del suo possibile impatto sul sostegno agli aiuti per coloro che sono poveri viene di norma discusso in termini di razza, etnia e cultura. Potrebbe essere una fonte di diminuzione del supporto per il welfare in molti Paesi europei. Il welfare svedese, è stato detto, si basava sul fatto che tutti gli abitanti della Svezia erano svedesi. Ora che gran parte della popolazione ha un aspetto diverso, viene meno il sostegno per la redistribuzione verso il basso. L'immigrazione in Svezia o in Gran Bretagna, è stato detto, ha diminuito il sostegno per le misure mirate al welfare.

La riluttanza ad aiutare chi è meno abbiente può derivare da vari tipi di eterogeneità, all'interno dei Paesi e trasversalmente ai Paesi. I tedeschi occidentali, si sostiene, sono meno disposti ad aiutare le persone che provengono dalla ex Germania Orientale. Tali modelli regionali possono valere in molti luoghi, forse anche qui in Italia. E poi c'è naturalmente la questione della redistribuzione all'interno della Ue. Ma per questo ci vorrebbe un altro intervento.

Sidney Verba è stato il relatore principale al convegno su "Cittadinanza americana ed europea: differenze, analogie, sfide comuni", organizzato il 20 Settembre a Roma da Fondaca (Fondazione per la cittadinanza attiva), di cui è presidente Giovanni Moro. Al convegno, cui hanno partecipato anche Stefano Rodotà, Giovanni Caforio, Pier Virgilio Dastoli, Paolo Del Debbio, John P. Dwyer e Teresa Petrangolini, presidente di Cittadinanzattiva, Verba ha proposto i temi sviluppati in questo ampio articolo per east. Insegnante al Department of Government della Harvard University, Verba è considerato uno dei più importanti scienziati politici contemporanei. È autore di numerose pubblicazioni che hanno per oggetto la partecipazione politica, da Piccoli gruppi e comportamenti politici, del 1961, a Le radici private dell'azione pubblica, del 2001. Gli argomenti princi-

Sidney Verba



pali del suo lavoro di ricerca teorica ed empirica sono due. Il primo è quello del rapporto tra partecipazione politica ed eguaglianza, un tema sul quale egli ha condotto ricerche di importanza fondamentale non solo con riferimento all'America, ma anche di tipo comparativo in altri Paesi. Il secondo è quello della partecipazione politica dei cittadini, a proposito della quale Verba ha messo in rilievo e studiato, con il suo "Modello del volontariato civico", tutte le forme di azione civica – dalle campagne alle attività nel territorio – che prescindono dal momento elettorale che sono in grado di veicolare verso le istituzioni un ricco contenuto di informazioni sui problemi e le necessità della vita sociale, così come di influire sulla loro soluzione.