

Il sistema di finanziamento della politica negli Stati Uniti

di Rodolfo Broncoli

ASTRID – scritto inedito per il gruppo di lavoro sul “Finanziamento della politica” di prossima pubblicazione

Ben poco del sistema americano si presta ad essere “usato” nell’ottica di una riforma del sistema di finanziamento in vigore in Italia (penso al meccanismo dei “*matching funds*” e al meccanismo dei controlli, di cui si parlerà più avanti). In realtà le differenze rispetto ai sistemi di finanziamento adottati dalle democrazie europee sono fortissime per tre motivi:

1 - mentre il problema comune alle democrazie europee è come assicurare finanziamenti adeguati a partiti e candidati di fronte alla diffusa riluttanza dei privati di contribuire a coprire i costi della politica, individuando generalmente la risposta in forme massicce di finanziamento pubblico, nella democrazia americana il problema principale (recentemente affrontato con una riforma già passata al vaglio positivo della Corte Suprema) è come porre un argine alla alluvione di denaro privato per gli eccessivi condizionamenti che può determinare.

Il finanziamento pubblico, come è noto, è stato introdotto solo per la campagna presidenziale, nelle due fasi distinte di elezioni primarie (parziale) e di elezioni generali (totale), ma la facilità per i candidati di reperire finanziamenti privati adeguati sta rapidamente mettendo in crisi un meccanismo che in cambio del contributo pubblico pone ai candidati alcune condizioni, tra cui il rispetto di “tetti” di spesa, che c’è sempre meno convenienza ad accettare. Già nel 2.000 Bush rinunciò al finanziamento pubblico delle primarie per avere mano libera, e si è ripetuto quest’anno. La novità è stata però, quest’anno, la rinuncia per la prima volta di due aspiranti democratici alla candidatura, Dean e Kerry.

Per dare un’idea di quanto sia ampia la base finanziaria volontaria cui può attingere la politica americana mi limito a richiamare alcune cifre [fonti: *Federal Election Commission*, *Washington Post*]: a) tra il 1° gennaio 2003 e il 31 marzo 2004, il comitato elettorale del Presidente Bush ha raccolto 170 milioni di dollari. Nello stesso periodo gli aspiranti democratici alla nomination, escluso Kerry (e non contando il contributo pubblico), hanno raccolto 125 milioni di dollari. Nei primi tre mesi del 2004 Kerry ne ha raccolti 45, e le previsioni sono che ne raccolga altri 80 entro giugno; b) Tra il 1° gennaio 2003 e il 29 febbraio 2004 i sei comitati nazionali dei due partiti (al comitato nazionale di ciascun partito occorre aggiungere quelli dei senatori e dei deputati) hanno raccolto in totale 370.8 milioni di dollari, per il 90 per cento attraverso contributi individuali secondo i limiti fissati dalla legge; c) nell’anno 2003 i *Political Action Committees* (PACs) hanno raccolto 376 milioni di dollari distribuendone 105.7 ai candidati a cariche federali.

Da notare che le somme indicate riguardano solo il finanziamento di competizioni federali (Camera, Senato, Presidenza), e anche a questo livello non includono quanto ciascun parlamentare in carica, e ciascun sfidante nelle primarie per le elezioni congressuali, ha raccolto autonomamente. Da notare, inoltre, che contrariamente a quanto viene spesso detto in Italia i contributi individuali NON sono detraibili dalle tasse. Da notare infine che aziende, sindacati, fornitori dello Stato federale e cittadini stranieri non possono effettuare donazioni o spese per influenzare le elezioni federali, e che esistono limiti precisi (indicizzati) a quanto nell’anno solare (e con un massimo biennale in aggregato per gli individui e i comitati nazionali dei partiti) individui, comitati nazionali dei partiti, comitati statali e locali dei partiti e PACs possono donare a candidati, a comitati nazionali, statali e locali dei partiti, e a qualsiasi altro comitato politico.

2 – nelle democrazie europee l'esigenza di assicurare ai partiti per la loro attività ordinaria finanziamenti adeguati e regolari è quantomeno pari alla esigenza di garantire fondi per lo svolgimento delle campagne elettorali. Nella democrazia americana il problema non si pone, non solo perché i partiti non hanno la minima difficoltà ad autofinanziarsi per sostenere strutture e attività ordinarie comunque assai limitate, ma perché tutto il sistema ruota attorno al finanziamento delle campagne elettorali sulla base di un ciclo biennale (come è noto ogni due anni a livello federale vengono rinnovati l'intera camera dei Rappresentanti e un terzo del Senato, con l'aggiunta ogni quattro anni della competizione presidenziale). All'inizio di ogni biennio (anno dispari) la *Federal Election Commission* (FEC) provvede a ricalcolare gli importi massimi consentiti per i finanziamenti, e gli importi dei "tetti" di spesa previsti dal finanziamento pubblico nella competizione presidenziale, sulla base *del Cost Of Living Escalator* (COLA).

Il finanziamento pubblico interviene solo con un contributo per lo svolgimento delle convenzioni (pari quest'anno a 14.5 milioni di dollari per ciascuno dei due maggiori partiti), la cui funzione è di designare i candidati per le elezioni presidenziali di novembre.

3 – Nelle democrazie europee il legislatore, se vuole, è libero di porre limiti alle spese elettorali e ai contributi dei privati. Nella democrazia americana ogni limitazione deve passare al vaglio della Corte Suprema, per cui solo a certe condizioni si può restringere la capacità di individui, candidati e gruppi politici di svolgere una attività protetta dal Primo Emendamento. Così, per esempio, il rispetto di "tetti" di spesa può essere solo conseguenza di una accettazione volontaria, in cambio dell'incentivo rappresentato dal finanziamento pubblico. E la mancata introduzione del finanziamento pubblico per le campagne congressuali comporta la incostituzionalità di limiti di spesa. Ancora, sono invalidi i limiti posti a contributi personali di un candidato e della sua famiglia alla propria campagna. Infine, è invalido il limite imposto alle spese effettuate in appoggio a una campagna, ma in modo indipendente (cioè non coordinato) da essa.

FINANZIAMENTO PUBBLICO

Con questa premessa, mi limito qui a esporre in dettaglio il meccanismo del finanziamento pubblico delle elezioni presidenziali, di interesse in particolare per il sistema dei "*matching funds*" che potrebbe essere adottato in Italia qualora si intendesse limitare in qualche misura l'assoluto automatismo dell'esborso attualmente in vigore.

Ogni contribuente, al momento della denuncia dei redditi, può destinare 3 dollari a un *Presidential Election Campaign Fund* istituito presso il Tesoro nel 1976, amministrato dalla *Federal Election Commission*. Il finanziamento è parziale nelle primarie (con il sistema dei "*matching funds*", appunto), e totale nelle elezioni generali. In quest'ultimo caso i candidati che hanno ottenuto la nomination non possono accettare finanziamenti da privati. Sia nelle primarie che nelle elezioni generali quanti ottengono il finanziamento devono limitare le spese, nel primo caso entro un "tetto" generale e "tetti" diversi da stato a stato a seconda della popolazione in età di voto, nel secondo caso all'importo del finanziamento. L'accettazione del finanziamento pubblico è volontaria, ed è possibile non accettarlo nelle primarie ed accettarlo nelle elezioni generali.

PRIMARIE

Per accedere al finanziamento pubblico è necessario che l'aspirante candidato dimostri di avere una base minima di consenso. In sostanza deve raccogliere finanziamenti privati per almeno 5.000 dollari in almeno 20 stati. I finanziamenti devono venire da individui (e solo da individui) attraverso donazioni non inferiori a 250 dollari (benché un individuo possa donare fino a 2.000 dollari, solo i primi 250 contano al fine di raggiungere la soglia statale di 5.000 dollari). Chi si qualifica in questo modo riceverà successivamente dal Tesoro 250 dollari per ogni 250 dollari donati alla campagna da individui (ma se la donazione è pari al massimo consentito di 2.000 dollari, contano solo i primi 250

dollari). Nella campagna in corso ciascun aspirante candidato può ricevere in questa forma dal Tesoro fino a 18.7 milioni di dollari. Al 1° marzo u.s., cioè dopo due mesi, erano stati sborsati agli aspiranti democratici che hanno accettato il finanziamento pubblico (essi devono sottoporre mese per mese alla FEC la loro richiesta con la relativa documentazione) complessivamente 23.859 milioni di dollari.[Come detto sopra, i democratici Dean e Kerry hanno preferito rinunciare al finanziamento pubblico. Sul versante repubblicano nessuno ha sfidato Bush per la nomination]

Allo stesso tempo essi devono limitare le loro spese elettorali entro un “tetto” complessivo di 37.4 milioni di dollari, rispettando sub-limiti che variano da stato a stato. Ad esempio, in due stati cruciali per le fortune politiche dell’aspirante candidato come lo Iowa e il New Hampshire, che aprono da sempre la stagione delle primarie, i limiti di spesa sono rispettivamente di 1.3 milioni e di 746.000 dollari.

ELEZIONI GENERALI

Ai candidati presidenziali dei due maggiori partiti sono destinati quest’anno 74 milioni di dollari ciascuno, e devono contenere le spese entro questo ammontare non potendo accettare contributi da privati. Individui e comitati politici possono esprimere il loro sostegno (per esempio, con spot) purchè le iniziative non siano coordinate con il comitato elettorale del candidato. Inoltre la legge consente ai partiti di spendere una certa somma a sostegno del rispettivo candidato.

Anche candidati di partiti minori, e candidati di nuovi partiti, possono qualificarsi per un contributo pubblico parziale della loro campagna nelle elezioni generali. Si definisce “minore” il partito il cui candidato presidenziale abbia ricevuto nelle precedenti elezioni presidenziali tra il 5 e il 25 per cento del totale del voto popolare. Il candidato di un partito nuovo, che cioè non ha mai concorso, può ricevere un finanziamento parziale dopo l’elezione se ha ottenuto almeno il 5 per cento del voto.

PROPOSTE DI RIFORMA

Può essere di un qualche interesse conoscere le proposte di riforma avanzate da quanti temono che il sistema sia entrato in una crisi irreversibile nel momento in cui un numero crescente di aspiranti preferisce rinunciare al finanziamento pubblico nella fase delle primarie per non dover sottostare agli obblighi che si assumono accettandolo. In sostanza è stato suggerito di anticipare l’inizio dell’esborso dei contributi per le primarie al luglio precedente l’anno elettorale, perché l’inizio a gennaio – cioè all’immediata vigilia delle prime primarie – è tardivo e quindi penalizzante; di abolire i limiti di spesa stato per stato; di portare i “*matching funds*” a un rapporto quattro a uno, anziché come ora di uno a uno; di portare a 75 milioni indicizzati il limite di spesa totale nelle primarie; di consentire agli aspiranti candidati, affinché restino competitivi quando uno di loro rifiuta il finanziamento pubblico per non dovere limitare le spese, di raccogliere finanziamenti privati sino a un massimo di 150 milioni di dollari; di eliminare la possibilità di ricevere fondi pubblici nelle elezioni generali avendoli rifiutati nelle primarie.

FEDERAL ELECTION COMMISSION

Creata nel 1975 per amministrare e far rispettare le disposizioni di legge che governano il finanziamento delle elezioni federali, la FEC è una agenzia regolatoria indipendente composta da sei membri di nomina presidenziale soggetti a conferma del Senato. Ogni membro dura in carica sei anni, con due seggi a scadenza ogni due anni. Per legge non più di tre membri possono appartenere allo stesso partito, ed almeno quattro voti sono richiesti per ogni deliberazione ufficiale. La presidenza della commissione ruota tra i suoi membri ogni anno, e nessun membro può presiederla più di una volta nel corso della sua permanenza nella carica.

[NOTA: il limite di questa composizione è che, in pratica, le disposizioni o sono approvate all'unanimità, quando esse convengono a tutti e due i partiti, o non passano e l'attività si paralizza. Di qui la proposta di fare della FEC una agenzia realmente indipendente, totalmente sottratta alla influenza politica dei partiti].

La FEC, che tiene una udienza pubblica settimanale e prima di adottare decisioni regolamentari tiene *hearings* pubblici, ha il compito di diffondere tutte le informazioni relative al finanziamento delle campagne, di far rispettare le disposizioni di legge in particolare per quanto riguarda limiti e proibizioni delle donazioni (candidati, comitati di partito e PACs devono depositare periodicamente relazioni che danno conto delle somme raccolte e spese, sottoposte all'auditing da parte della Commissione), e di gestire il finanziamento pubblico delle elezioni presidenziali. Sul suo sito (www.fec.gov) cittadini, candidati e gruppi civici trovano in modo estremamente dettagliato norme, dati e cifre.

La Commissione ha giurisdizione esclusiva per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni di legge. Sia lo staff della Commissione, sia privati, sia altre agenzie governative possono segnalare presunte violazioni delle norme. E, se quattro dei sei commissari convengono che ci sia ragione di ritenere che vi sia stata una violazione, la Commissione può avviare una indagine. In caso di accertata violazione, cercherà di risolvere la questione con un accordo di conciliazione con l'interessato che può comportare anche il pagamento di una penale. Se tuttavia un accordo non può essere raggiunto, la Commissione può promuovere una causa civile presso il tribunale competente.