

(in corso di pubblicazione in M. Lino - L. Pegoraro – J. Frosini, (a cura di), *From Bush to ...?. Le elezioni presidenziali americane 2004*, Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Bonomo Editore, 2004.)

Francesco Clementi *

Ha ancora un senso il finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti? ♦

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina delle campagne elettorali negli Stati Uniti: un sintetico quadro normativo. – 3. La disciplina del finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali. – 4. La legge *McCain-Feingold* ovvero il *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* (BCRA). – 5. Le elezioni presidenziali del 2004 e le scelte adottate dai maggiori candidati. – 6. Considerazioni finali: ha ancora un senso il finanziamento pubblico?

1. Introduzione

Gli obiettivi di isolare la politica dall'influenza della disuguaglianza del sistema economico e quello di permettere ai soggetti politici di agire il più possibile secondo l'uguaglianza delle *chances* costituiscono i due principi cardine - anzi, due punti "dogmatici" secondo Alessandro Pizzorno¹ - all'interno delle funzioni tradizionali della disciplina del finanziamento della politica.

E' infatti soltanto nel rispetto di (almeno) questi due principi, pur formalmente espressi in modo non uniforme in ciascun ordinamento costituzionale, che si possono considerare davvero "non distorte" le votazioni elettive o quelle deliberative; d'altronde, è la storia del costituzionalismo, quello dei diritti e delle libertà, che ci insegna che il valore dell'uguaglianza formale e sostanziale - così come affermato dall'articolo 3 della nostra Costituzione - costituisce un parametro d'orientamento, ma anche un criterio operativo, non eludibile².

L'importanza della disciplina del finanziamento della politica *tout court*, pur cominciando a rilevare nelle democrazie più avanzate nei primi anni del Novecento, trova evidentemente il suo maggiore sviluppo con la nascita e la diffusione dei mezzi di

* Dottore e Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università di Roma «La Sapienza».

♦ Laddove la fonte non sia espressamente indicata, tutti i dati riportati nel testo sono tratti dal sito ufficiale della *Federal Electoral Commission* (FEC – <http://www.fec.gov>) e sono aggiornati al 26 ottobre 2004.

¹ Cfr. A. PIZZORNO, *La politica post-elettorale ed il ruolo dei partiti*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 231 e ss.

² Cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2004.

comunicazione di massa (a partire dalla radio), che hanno impresso indubbiamente una forte accelerazione alla propaganda politica³, marcando peraltro sempre più strettamente i legami con la stessa disciplina dei partiti politici e, *amplius*, con “la struttura e il formato della lotta politica”⁴.

In quest’ambito, gli Stati Uniti, soprattutto per quanto concerne la disciplina del finanziamento pubblico della campagna elettorale per le elezioni presidenziali, rappresentano uno dei contesti più interessanti nei quali analizzare il rapporto tra potere e denaro⁵.

A nostro avviso, infatti, l’esperienza statunitense è rilevante per almeno tre motivi: (a) perché è il Paese che per l’*electoral cycle* “consuma” in assoluto più denaro di tutti i Paesi del mondo; (b) perché ha adottato un modello di finanziamento della politica diametralmente opposto a quello europeo⁶; infine (c) perché, nonostante tutte le critiche e le proposte di modifica, la ratio che ispira questa normativa, ovvero che i fondi elettorali si devono trovare nel privato e non nel pubblico, rimane inalterata da oltre cento anni.

In ragione di ciò, ci proponiamo dapprima di descrivere sinteticamente la disciplina delle campagne elettorali negli Stati Uniti (§ 2), focalizzando poi la nostra attenzione sulla disciplina del finanziamento delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali (§ 3); successivamente, anche attraverso il dibattito recente che ha portato alla *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* (BCRA) (§ 4), cercheremo di evidenziare le peculiarità emerse nelle elezioni presidenziali 2004 (§ 5) traendo, su questa base, qualche considerazione finale, cercando di capire se sia abbia ancora un senso il finanziamento pubblico delle campagne elettorali presidenziali negli Stati Uniti (§ 6).

2. La disciplina delle campagne elettorali negli Stati Uniti: un sintetico quadro normativo.

Il finanziamento della politica negli Stati Uniti è sostanzialmente incentrato su tre principi:

- *I fondi elettorali si devono trovare nel privato e non nel pubblico*; conseguentemente il finanziamento pubblico ai partiti politici è pressoché nullo, prevedendosi invece norme dettagliate sui contributi elettorali dei privati, che toccano anche la possibilità di sgravi fiscali.
- *Il finanziamento deve essere prevalentemente indirizzato ai candidati e non ai partiti politici di appartenenza*; in ragione di ciò si finanziano soprattutto le

³ In generale, si v. F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in “Enciclopedia del diritto”, vol. XXXVII, pp. 126-147.

⁴ Su questi temi, in modo assai convincente, si v. il recente C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l’omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in “Quaderni dell’Osservatorio elettorale della Regione Toscana”, n. 51, 2004, pp. 5-51.

⁵ D’altronde, come spesso si dice parlando del finanziamento della politica negli Stati Uniti citando Jesse Unruh, lo Speaker del Parlamento della California tra 1961 e il 1968, in fondo “money is the mother’s milk of politics.”

⁶ Per un quadro sul finanziamento della politica in Europa, si v. in generale F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000. E per un confronto con altre realtà, diverse da quella nord-americana, si v. C. MALAMUD e E. POSADA-CARBO, eds., *The Financing of Politics. European and Latin American Perspectives*, Institute of Latin American Studies, Brookings Institution Press, 2004.

campagne elettorali che però, in virtù della volontà costituzionalmente espressa – almeno a livello federale – di mantenere sempre vivo il rapporto tra corpo elettorale e organi rappresentativi attraverso un periodico (ma continuo) rinnovo dei rappresentanti nel Congresso, sono in realtà praticamente senza soluzione di continuità.

- *Il finanziamento pubblico è previsto soltanto per le elezioni presidenziali, e questo soltanto a partire dal 1974.*

Lungo questi tre principi si snoda (e si è snodata) tutta la normativa statunitense⁷. Tale disciplina, peraltro, non nasce né con il Watergate, né con l'esplosione della propaganda elettorale sui *media*, ma molto prima: è infatti il Presidente Theodore Roosevelt, alla fine del 1905⁸, a proporre una legislazione sul finanziamento delle campagne elettorali, così da bandire i contributi delle *corporations* elargiti a fini politici. Tale proposta sfocerà nel *Tillman Act* nel 1907.

Sulla scia di questo provvedimento, tre anni dopo, il Congresso approverà il *Federal Corrupt Practices Act* che, emendato nel 1911 e nel 1925 a seguito dello scandalo del *Teapot Dome*⁹, costituirà per molti anni il punto di riferimento su questo tema. Questa disciplina si incentrava sull'introduzione di limiti alle spese per i partiti politici (erano considerati ancora i partiti i soggetti "classici" sui quali si doveva appuntare la normativa; soltanto successivamente furono sostituiti dai singoli candidati) e sul controllo dei contributi ricevuti e delle spese fatte attraverso l'obbligo, in capo alle Commissioni nazionali dei partiti, di registrare puntualmente ogni passaggio di denaro. In questo modo il *Federal Corrupt Practices Act* introduceva la prima *disclosure* pubblica sul finanziamento elettorale.

Con l'avvento del *new deal* roosveltiano, che s'incentrava anche su una espansione delle spese per il finanziamento di programmi ed interventi in tema di opere pubbliche, molti funzionari federali non coperti dal *Pendleton Act* del 1883¹⁰ vennero lasciati – con una certa facilità – in balia di chiunque volesse finanziare attraverso loro i (rispettivi) partiti politici; ed i casi furono tali e tanti che nel 1939 venne approvato l'*Hatch Act* con il quale si bandiva non soltanto l'attività politica dei funzionari federali non coperti dal *Pendleton Act*, ma anche la possibilità di sollecitare donazioni politiche

⁷ In generale, per un chiaro approfondimento in italiano (su questo tema e molto altro), si v. D. CAMPUS – G. PASQUINO, *Usa: elezioni e sistema politico*, Bologna, Bononia University Press, 2003, spec. pp. 65 e ss. e M. TEODORI, *Soldi & Partiti. Quanto costa la democrazia in Italia?*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1999, spec. pp. 206 e ss. e IDEM, *Storia degli Stati Uniti e il sistema politico americano*, Roma, Newton & Compton editori, 2004. In lingua inglese, sono d'obbligo: A. CORRADO, *Campaign Finance Reform: Beyond the Basics*, New York, The Century Foundation Press, 2000; J. C. GREEN, ed., *Financing the 1996 Election*, Armonk, M.E.Sharpe, 1999; N.J. ORNSTEIN e T. E.MANN, eds., *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington, American Enterprise Institute, 2000; e il recente W. G. MAYER e H. GOUVEA, eds., *The Making of the Presidential Candidates 2004*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2004.

⁸ Sebbene Robert E. Mutch sottolinei che si possa retrodatare questo inizio, considerando come "the first federal campaign finance bill", il disegno di legge presentato nel 1837 dal deputato Bell alla Camera dei Rappresentati. Cfr. R. E. MUTCH, *Campaigns, Congress, and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law*, New York, Praeger, 1988, p. XV e ss.

⁹ Esso scoppiò quando si scoprì che i produttori di petrolio elargivano grandi regali ai funzionari federali in cambio di ampie concessioni, a prezzi irrisori, del demanio pubblico. E, come noto, i funzionari federali erano nominati, soprattutto in quel periodo, in base al cd. *spoils system*; tutto ciò portava quindi, tra le altre cose, ad un finanziamento illecito dei partiti politici.

¹⁰ Il *Pendleton Civil Service Act* del 1883 era una legge che prevedeva l'immissione nella amministrazione federale di funzionari non nominati in ragione dello *spoils system*, ma sulla base di un concorso con esami, riducendo in questo senso di molto l'alta influenza che il sistema delle spoglie aveva in quel periodo.

da parte di tutti gli impiegati federali. In più l'*Hatch Act* limitava molto il tetto che poteva essere utilizzato da ciascuna commissione partitica o da ciascun candidato federale per ricevere contributi dai singoli e poneva, ulteriormente, un limite forfetario all'ammontare che un singolo poteva dare ai partiti e ai candidati¹¹.

In questo quadro, appena dopo la fine della seconda guerra mondiale ed in ragione anche della maggiore influenza che esercitavano i sindacati sulla scena politica attraverso le loro donazioni nelle campagne elettorali, il Congresso estese anche a loro il divieto di finanziare direttamente i partiti o i candidati e tale divieto, peraltro, venne esteso anche al mero finanziamento dei soli costi dei servizi tipici di ogni campagna elettorale (dall'affitto delle sedi a quello dei mezzi di trasporto). In risposta, le *corporations* e le associazioni sindacali si organizzarono in comitati di sostegno e supporto ai candidati federali, fondando le c.d. *Political Action Committees* o PACs. Queste non operavano utilizzando i fondi delle rispettive associazioni, ma operavano in base ai finanziamenti che ciascun privato poteva fare sebbene, ovviamente, tale finanziamento venisse "rafforzato" dal fatto che esso rappresentava, attraverso la somma dei finanziamenti di tutti i singoli appartenenti al PAC di quella organizzazione, il concreto supporto che la specifica organizzazione o associazione in quanto tale elargiva a questo o a quel partito o candidato.

In questo modo, e dunque attraverso i contributi dei singoli aderenti e non attraverso l'utilizzo del proprio fondo, le *corporations* e le associazioni sindacali continuarono ad operare liberamente. E il finanziamento delle campagne elettorali, nel passaggio che inevitabilmente vi fu tra gli anni '40 e i '60 dal finanziare i partiti politici a quello di finanziare i candidati, determinò, anche sulla scia del crescente aumento dell'importanza dei *media*, perciò l'approvazione nel 1971 della *Federal Election Campaign Act* (FECA), un provvedimento che apriva una nuova era nel finanziamento della politica, *rectius*, delle campagne elettorali, negli Stati Uniti.

Il *Federal Election Campaign Act* cambiò il modo di regolare i finanziamenti elettorali lungo due cardini principali: da un lato, nel tentativo di frenare l'ascesa dei costi elettorali, ha limitato l'ammontare delle somme di denaro che un candidato può ricevere per se stesso o per la sua campagna e ha posto dei limiti all'ammontare delle spese che un candidato può sostenere per la pubblicità elettorale in televisione (di fatto quindi allargando il suo intervento a quello che in Europa viene considerata come la c.d. legislazione elettorale di contorno¹²); dall'altro, ha imposto controlli più severi sulle PACs prevedendo l'obbligo di una rendicontazione molto dettagliata e puntuale, con l'indicazione dei dati personali dei contribuenti¹³. Nonostante questo filtro le spese dei candidati sono passate dagli 8,5 milioni di dollari del 1968 ad 88,9 milioni di dollari nel 1972.

¹¹ Peraltro, come ricorda Trevor Potter, il limite ai contributi individuali fu effettivamente praticato, ma il limite forfetario all'ammontare che un singolo poteva dare ai partiti e ai candidati venne decisamente ignorato. Cfr. A. CORRADO – T. MANN – D. ORTIZ – T. POTTER – F. SORAUF, eds, *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Brookings Institution, 1997, p. 56.

¹² Ovvero, secondo la definizione di Fulco Lanchester "tutta quella normativa che non attenga alla attribuzione della capacità di partecipare in maniera attiva e passiva al procedimento per la presa di decisioni collettive del Corpo elettorale ed al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi" ma che assume una rilevanza decisiva in quanto garantisce la trasparenza del mercato politico e "include anche la normativa volta ad evitare la possibilità disfunzionale che i partecipanti all'arena politica debbano procurarsi risorse per finanziare la loro attività anche in maniera non ortodossa". Cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 295-296.

¹³ E per i contributi pari o superiori ai 5.000 dollari la presentazione di questo rendiconto agli uffici preposti doveva essere fatto entro le quarantotto ore successive al finanziamento.

3. La disciplina del finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali.

Ma è dopo lo scandalo del Watergate e degli abusi nei finanziamenti ad esso correlati che la FECA venne emendata e cambiò “natura”, divenendo una legge davvero paradigmatica. Nel 1974, infatti, vengono introdotte tre innovazioni assai importanti:

- (a) l'introduzione di una forma di finanziamento pubblico – ed è l'unica forma presente ancora oggi negli Stati Uniti - delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali;
- (b) l'istituzione di un'agenzia indipendente, la *Federal Election Commission* (FEC), per garantire il rispetto della legge e amministrare il programma di fondi pubblici¹⁴.
- (c) la regolamentazione delle contribuzioni, ponendo un limite alle spese elettorali.

Accadde però che tale normativa, in particolare per il punto c), non poté essere applicata, in quanto venne immediatamente sottoposta al giudizio della Corte Suprema che, nel 1976, con la famosa sentenza *Buckley v. Valeo* (424 U.S., 1, 1976) stabilì, in base al principio di libertà di espressione contenuto nel Primo emendamento della Costituzione¹⁵, l'illegittimità di qualsiasi limitazione delle spese elettorali, accomunando in tal modo *speech & money*, cioè libertà di parola e libertà di spesa. Infatti, per la Corte Suprema, “una restrizione alla somma di denaro che una persona o un gruppo può spendere per la comunicazione politica durante una campagna riduce necessariamente la possibilità di espressione, restringendo il numero di temi in discussione, la profondità della loro disamina e la dimensione dell'audience raggiunta. Questo avviene perché virtualmente ogni mezzo per comunicare idee nell'attuale società di massa richiede l'esborso di denaro”. Per la Corte, quindi, il Congresso aveva la sola autorità di regolare i contributi politici esclusivamente per prevenire “corruption and the appearance of corruption”¹⁶.

In questa *débâcle*, l'unica eccezione ammessa dalla Corte riguardò le elezioni presidenziali, nelle quali i limiti di spesa vennero salvati solo perché vincolati all'accettazione volontaria del finanziamento pubblico da parte dei candidati.

Alla luce di *Buckley v. Valeo* il Congresso non soltanto adeguò la legge, quanto soprattutto introdusse quella distinzione, *hard money & soft money*, che costituisce, a partire dal 1979, la nuova “bussola” per orientarsi nell'ambito del finanziamento delle

¹⁴ Quest'Agenzia ormai costituisce un punto di riferimento obbligato per chiunque interessato a capire quanto costa la politica negli Stati Uniti. In merito, si può consultare il suo ricco sito internet: <http://www.fec.gov>

¹⁵ “Il Congresso non potrà approvare alcuna legge per il riconoscimento di qualsiasi religione, o per proibire il libero culto; o per limitare la libertà di parola o di stampa, o il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al Governo per la riparazione di torti subiti.” Si v. in merito A. REPOSO, G. SACERDOTI MARIANI, M. PATRONO, *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America: duecento anni di storia, lingua e diritto*, Firenze, Sansoni, 1999, 4.^{ed.}

¹⁶ Carlo Fusaro acutamente sottolinea come in realtà la Corte Suprema, pur avendo dichiarato l'illegittimità del tetto alle spese elettorali, non abbia comunque dichiarato l'illegittimità invece del “tetto ai contributi”. Si v. C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in “Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana”, n. 51, 2004, pp. 5-51.

campagne elettorali. In questo senso, con l'espressione *hard money* si intendono tutti i finanziamenti diretti, previsti e regolati dalla legge, che rientrano sotto la FECA e che rappresentano il denaro raccolto per la campagna elettorale e quindi speso per sostenere apertamente un candidato; con l'espressione *soft money* si intendono invece tutti i finanziamenti indiretti, che possono passare anche attraverso le PAC, e che non sono disciplinati (almeno fino al *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002*), cioè il denaro raccolto dai partiti per le proprie e generali attività politiche.

Peraltro, per garantire il rispetto della distinzione fra *hard* e *soft money*, quest'ultimo non viene impiegato direttamente nella campagna elettorale ma viene utilizzato per pubblicità a carattere tematico in cui non compaiano esplicitamente indicazioni di voto, per quanto gli spot siano costruiti in modo tale da esprimere – ovviamente – chiare intenzioni di voto (c.d. *issues advocacy*). E proprio da un lato il *soft money*, cioè le contribuzioni ai partiti avulse dalla campagna elettorale, e le *issues advocacy*, cioè le spese finalizzate a sostenere in modo non esplicito un candidato, hanno consentito (v. *infra* § 5), di raccogliere e spendere cifre illimitate, e in continua crescita, nelle campagne elettorali americane degli ultimi anni¹⁷.

Focalizzando la nostra attenzione sulla disciplina del finanziamento delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali, va detto che la *Federal Election Commission* gestisce un fondo alimentato esclusivamente in base alla decisione volontaria dei contribuenti di devolvergli parte delle tasse. Il *Presidential Election Campaign Fund* (PECF) prevede in concreto che il contribuente possa, alla presentazione della dichiarazione dei redditi, disporre che 3 dollari delle proprie tasse siano trasferiti al Fondo; tutto ciò, peraltro, non comporta un aumento delle tasse per il singolo ma semplicemente la distrazione delle somme dal Ministero del Tesoro al Fondo, secondo uno schema che è analogo al nostro “8x1000” dell'Irpef.

Questo contributo, in realtà, si divide in tre fasi: due per i candidati (che obbligatoriamente per accedere a questi fondi devono dichiarare di non accettare alcun contributo da privati¹⁸), ed una ulteriore, per i partiti politici:

- (a) la prima che riguarda i candidati tocca il periodo delle elezioni primarie fino alle definitive *presidential nominees* da parte delle rispettive *Conventions*;
- (b) la seconda fase riguarda i partiti politici, e sono fondi destinati alla preparazione delle *Conventions*;
- (c) la terza fase, che riguarda i candidati, tocca il periodo che va dalle *Conventions* e porta direttamente al voto del primo martedì di novembre;

Nella prima fase, il contributo a ciascun candidato – che poi dovrà essere documentato, in modo aggregato e Stato per Stato - s'incentra sui c.d. *matching funds*, ovvero quei fondi che, come il senso della locuzione indica, consentono al candidato di potersi confrontare direttamente con gli altri candidati del suo partito durante le elezioni primarie e il finanziamento viene attribuito a quei candidati che durante la fase

¹⁷ Peraltro ricorda Carlo Fusaro che “Per i candidati al Senato e alla Camera dei Rappresentanti esistono meccanismi in base ai quali il tetto di \$2.000 viene aumentato se nel loro collegio elettorale un altro candidato spende fondi propri in misura tale da superare una certa soglia (ad esempio da due a quattro volte tanto, il limite sale a \$6.000: c.d. *Millionaire Amendment*). Sempre in materia di contributi esiste il divieto a darne per banche nazionali, società e sindacati, nonché per tutti i fornitori del governo degli Stati Uniti e per soggetti stranieri. Sono vietati contributi in contanti oltre i \$100 (per chiunque).” In C. FUSARO, *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in “Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana”, n. 51, 2004, pp. 5-51.

¹⁸ Né è concesso loro di utilizzare i propri fondi personali per oltre 50.000 dollari.

precedente alla *presidential nomination* dimostrano di saper raccogliere un certo ammontare (almeno 5 mila dollari per Stato, in 20 Stati diversi) di piccoli contributi individuali (non superiori a 250 dollari, per un totale di almeno 100 mila dollari).

Peraltro, i candidati che accedono ai questi contributi federali devono dichiarare di usare i fondi solo per le spese collegate alla campagna, rispettando tutti i limiti di spesa loro imposti¹⁹; il che comporta (v. *infra* § 5), che spesso i candidati che sentono di avere migliori *chances* nella raccolta dei fondi elettorali, rifiutano di accedere al finanziamento pubblico federale non soltanto per evitare di sottostare ai tetti di spesa (comunque, lì previsti), ma anche per poter raccogliere i contributi privati da persone fisiche, da comitati o dalle PACs.

La seconda fase, che riguarda i c.d. *Party Convention Grants*, prevede l'accesso in modo uniforme per i due maggiori partiti ai contributi per lo svolgimento delle *Conventions* nazionali²⁰.

Infine, la terza fase riguarda i c.d. *General Election Grants*. Questi sono dei contributi elargiti, sotto forma di rimborso totale delle spese, ai *presidential nominees* dei maggiori partiti per le spese avute durante la campagna elettorale vera e propria.

Tab. 1 - Limiti di spesa aggregati (1996-2004) relativi al finanziamento del *Presidential Election Campaign Fund*.
– (dati in milioni di dollari)

	1996	2000	2004
<i>Elezioni</i>			
<i>Elezioni primarie</i>	37,1 \$	45,60 \$	50,37 \$
<i>Elezioni in generale</i>	61,82 \$	67,56 \$	74,62 \$
<i>Convenzioni dei partiti politici</i>	12,36 \$	13,51 \$	14,92 \$

4. La legge McCain-Feingold ovvero il *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* (BCRA).

Per contenere l'esplosione dei costi delle campagne elettorali e, soprattutto, per moralizzare la vita politica americana colpita anche dalle implicazioni politiche dello scandalo Enron, il 27 marzo 2002 il Congresso degli Stati Uniti ha approvato la legge “*Bipartisan Campaign Reform Act of 2002. An Act to amend the Federal Campaign Act of 1971 to provide bipartisan campaign reform*” (BCRA – P. L.107–155)²¹, comunemente chiamata *McCain-Feingold*, in quanto è stata portata avanti soprattutto dal senatore repubblicano John McCain, che contese la 'nomination' repubblicana al

¹⁹ Inizialmente, nel 1974, il limite era di 10 milioni di dollari ma ad ogni elezione presidenziale il limite per la fase delle primarie viene alzato in rapporto al processo inflazionistico. In particolare, nel 2004 il limite è stato fissato a 37 milioni di dollari.

²⁰ Teoricamente, anche altri partiti possono accedere al finanziamento delle *conventions*, purché alle precedenti presidenziali il loro candidato abbia ottenuto almeno il 5% dei suffragi. In generale, per avere un'idea, nel 2004, repubblicani e democratici hanno ricevuto 14,5 milioni di dollari ciascuno per l'organizzazione delle convenzioni nazionali.

²¹ Il *Bipartisan Campaign Reform Act* (H.R. 2356) è stato approvato dal Senato con 60 voti contro 40 il 20 marzo 2002 e dalla Camera dei Rappresentanti, con 240 voti contro 189, il 14 febbraio 2002.

presidente George W. Bush nel 2000, in collaborazione con il senatore democratico Russell Feingold²².

La riforma - che ha trovato la sua prima applicazione nel voto del 2 novembre 2004 - mira a bandire le contribuzioni del c.d. *soft money* e a restringere le *issues advocacy*, introducendo una nuova fattispecie, la *electioneering communication*, un tipo di comunicazione, che non proviene dai candidati o dai partiti o dai loro comitati, distinguendosi quindi dalla c.d. *campaigning communication*), e che vincola all'obbligo di documentare pubblicamente in modo dettagliato - rendendo noti i propri finanziatori - tutte le spese, per spot, campagne radio e televisive (sia via cavo o via satellite) superiori ai 10 mila dollari se tali campagne siano riferite ad un "candidato chiaramente identificabile" ed avvengano o trenta giorni prima delle primarie o di sessanta giorni prima delle elezioni²³.

La legge *McCain-Feingold* catalizzò su di sé fin da subito i dissensi delle potenti lobbies (che si vedevano restringere il campo di intervento sulla politica) e fu subito oggetto di pesanti contestazioni, al punto tale da far sollevare contro di essa numerosi ricorsi ai giudici federali per veder dichiarata - in base al Primo emendamento sulla scia della precedente giurisprudenza della Corte Suprema plasticamente delineata nella sentenza *Buckley v. Valeo* - l'illegittimità di questa legge²⁴. E nel marzo 2003 uno di questi ricorsi presentati, *McConnell, United States Senator, et al. v. Federal Election Commission et al.* (No. 02-1674)²⁵, è riuscito ad arrivare in Corte Suprema ma - a differenza di quanto preventivato - la Corte ha ribaltato completamente la sua giurisprudenza dichiarando la piena costituzionalità della legge di riforma del sistema di finanziamenti ai partiti *McCain-Feingold*, affermando che il Congresso ha il diritto, secondo la Costituzione, di vietare i contributi indiretti ai partiti politici, il cd. *soft money*. Per i cinque giudici che hanno votato positivamente, la regolamentazione del finanziamento è infatti tesa a impedire la corruzione dei candidati²⁶: un obiettivo, questo, che prevale sulla libera espressione dei candidati e dei politici.

²² Deve essere sottolineato peraltro che con la riforma del finanziamento dei partiti, è entrata in vigore in parallelo sempre nell'ambito della legislazione elettorale, anche il programma d'ammodernamento dei sistemi elettorali finanziato con 3,9 miliardi di dollari federali, ma che potrebbe costarne altrettanti e forse più agli Stati, chiamati a rinnovare ulteriormente il proprio 'parco' d'apparati elettorali, per evitare, nelle presidenziali 2004, il ripetersi dei disguidi verificatisi nelle presidenziali 2000.

²³ Per un commento 'a caldo' si v. A. CORRADO, T. E. MANN, T. POTTER, eds. *Inside the Campaign Finance Battle. Court Testimony on the New Reforms*, Brookings Institution Press, 2003.

²⁴ Tra i primi ricorsi presentati, e poi accorpati con la *Mitch McConnell, U.S. Senator, et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1674) si segnalavano i seguenti: *National Rifle Association, et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1675); *Federal Election Commission, et al. v. Mitch McConnell, U.S. Senator, et al.* (No. 02-1676); *John McCain, U.S. Senator, et al. v. Mitch McConnell, U.S. Senator, et al.* (No. 02-1702); *Republican National Committee, et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1727); *National Right To Life Committee, Inc., et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1733); *ACLU v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1734); *Victoria Jackson Gray Adams, et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1740); *Ron Paul, United States Congressman, et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1747); *California Democratic Party, et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1753); *AFL-CIO, et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1755); *Chamber of Commerce, et al. v. Federal Election Commission, et al.* (No. 02-1756).

²⁵ Si v. per un quadro generale la pagina *ad hoc* dedicata dalla Corte Suprema degli Stati Uniti al link: <http://www.supremecourt.us/bcra/bcra.html> ed inoltre si v. l'ottimo dossier d'inquadramento predisposto dagli Uffici del Congresso al link: <http://fpc.state.gov/documents/organization/22686.pdf>.

²⁶ Per i giudici "la lotta alla corruzione deve essere dappertutto".

5. Le elezioni presidenziali del 2004 e le scelte adottate dai maggiori candidati.

In questo quadro, le elezioni presidenziali del 2004, che rappresentavano il primo test davvero efficace per la nuova riforma, hanno dimostrato chiaramente che la compressione dell'area del cd. *soft money*, invece di portare ad una riduzione dell'intervento delle *lobbies* nelle campagne elettorali e ad un contenimento delle spese elettorali in generale, ha incoraggiato ancora di più la tendenza dei candidati - già presente ma in misura molto minore - ad "aggirare il problema", rinunciando ai fondi del finanziamento pubblico - in genere, almeno per quanto riguarda la campagna elettorale per le elezioni primarie - proprio per evitare di essere sottoposti agli (stringenti, ma non troppo) limiti imposti nei tetti di spesa.

A conferma di ciò, sia il presidente George W. Bush, che aveva scelto di non utilizzare questi fondi già nelle elezioni presidenziali del 2000, sia John Kerry (oltre ad Howard Dean, che infatti ha sfruttato ampiamente le risorse offerte da internet lanciando più volte vincenti campagne di *fund raising on line*²⁷) hanno rinunciato a questi fondi fino alle *Conventions* in modo tale da potersi muovere liberamente nel mercato "elettorale" ed avendo come unico tetto di spesa quello - davvero basso - fissato dalla stessa FECA, ovvero non più di 2 mila dollari a persona²⁸.

Successivamente, a differenza del candidato indipendente Ralph Nader il quale non si è ritirato dalla campagna elettorale e, non avendo voluto il contributo pubblico, ha ricevuto gli ulteriori *Federal Matching Funds*²⁹, entrambi i due maggiori candidati dopo le *nominations* hanno accettato, invece, i 74,620,000 milioni di dollari di finanziamento pubblico a disposizione, il che ha imposto loro di non spendere altri soldi fino alle elezioni, sebbene, il fatto di aver ottenuto la *nomination* democratica un mese prima del Presidente, abbia messo Kerry in una posizione di svantaggio, essendo costretto a contenere le sue spese per un mese in più (ed infatti le *electoral machines* del ticket Kerry ed Edwards non hanno fatto spot per tutto il mese di agosto 2004, e quelli effettuati sono stati messi in carico al partito democratico). Al tempo stesso, per cautelarsi, i candidati hanno continuato a raccogliere fondi sia per spese legali e contabili sia soprattutto per coprire eventuali costi per il riconteggio dei voti in caso di contestazioni (ed in quest'ambito - sorprendentemente - il Presidente Bush ha messo da parte già 8,2 milioni di dollari per un eventuale nuovo "caso Florida").

²⁷ Si v. in merito T. POTTER e K. L. JOWERS, *Election Law and the Internet*, in A. CORRADO - T. MANN - D. ORTIZ - T. POTTER, eds, *The new campaign finance sourcebook*, Brookings Institution, 2004; e M. CORNFIELD, *Politics Moves Online. Campaigning and the Internet*, Century Foundation Press, 2004; e DAVID M. MASON, *Anonymity and the Internet: Constitutional Issues in Campaign Finance Regulation*, Practising Law Institute, Corporate Law and Practice Course, 18, 1999.

²⁸ I dati della FEC riportano che al 31 agosto il Presidente Bush aveva raccolto un totale di 258,939,099 milioni di dollari e John Kerry aveva raccolto un totale di 233,985,144. Cfr. http://www.fec.gov/press/bkgnd/pres_cf/documents/presreceiptsm92004.pdf

²⁹ Si v. il link: <http://www.fec.gov/press/press2004/20040930cert.htm>.

Tab. 2 – Tabella di confronto dell'attività finanziaria dei due maggiori partiti nazionali fino a venti giorni prima il voto finale di novembre - (dati in milioni di dollari)

	<i>Solo fondi federali 2003-2004</i>	<i>Fondi federali 2001-2002</i>	<i>Fondi non-federali 2001-2002</i>	<i>Totale 2001-2002</i>	<i>Fondi federali 1999-2000</i>	<i>Fondi non-federali 1999-2000</i>	<i>Totale 1999-2000</i>
<i>Democratic Party Committee</i>	\$299.09	\$57.48	\$75.67	\$133.15	\$103.94	\$106.20	\$210.14
<i>Democratic Senatorial Campaign Committee</i>	\$76.36	\$37.87	\$76.74	\$114.61	\$34.11	\$52.31	\$86.42
<i>Democratic Congressional Campaign Committee</i>	\$76.32	\$37.10	\$47.22	\$84.32	\$35.11	\$49.28	\$84.39
<i>Republican Party Committee</i>	\$330.02	\$149.84	\$100.83	\$250.67	\$177.28	\$138.88	\$316.16
<i>National Republican Senatorial Committee</i>	\$68.69	\$51.34	\$57.61	\$108.95	\$43.24	\$37.63	\$80.87
<i>National Republican Congressional Committee</i>	\$159.16	\$94.59	\$63.27	\$157.86	\$84.88	\$41.18	\$126.06

6. Considerazioni finali: ha ancora un senso il finanziamento pubblico per le campagne elettorali negli Stati Uniti?

La conclusione, per quanto ci riguarda, non può che essere aperta, sebbene alcune considerazioni finali siano possibili, partendo proprio dalla valutazione degli effetti del primo impatto della *Bipartisan Campaign Reform Act of 2002* (BCRA)³⁰.

Questo testo, infatti, nonostante il molto nobile ed apprezzabile tentativo di governare il processo di *fund raising* (e, quindi, implicitamente il pesante intervento delle imprese, delle corporazioni e dei sindacati sulla politica), sembra aver mancato gli obiettivi che si erano prefissi i promotori, aggirato, da un lato, in ragione della scelta per i due maggiori candidati di non usufruire per la prima parte della campagna elettorale dei finanziamenti pubblici, sfuggendo così al controllo dei tetti di spesa; e, dall'altro, attraverso il massiccio utilizzo dei *loopholes*, cioè dei sotterfugi legali scovati ed

³⁰ Si v. in merito, per una prima valutazione, M. J. MALBIN, *Political Parties Under the Post-McConnell Bipartisan Campaign Reform Act*, in "Election Law Journal", n. 2, 2004.

utilizzati per *by-passare* la severità delle norme sul finanziamento delle campagne elettorali, che sono stati tali e tanti, che basta già la loro rafforzata presenza a confermare il giudizio non positivo sul raggiungimento degli scopi di questa legge.

Al tempo stesso, in modo paradossale, proprio questo (primo) fallimento, confermato dall'aumento vertiginoso dei costi economici delle campagne elettorali, non fa altro che confermare invece le ragioni della necessità di un finanziamento pubblico per le elezioni presidenziali, unica via per bilanciare i rischi di una democrazia che potrebbe sempre più avviluppersi in una spirale oligarchica, allargando ancor di più la distanza (nei fatti già presente) tra le posizioni di partenza dei singoli *competitors* nel confronto elettorale. In questa logica, spingendosi oltre, si potrebbe addirittura arrivare a considerare che chi accetta il finanziamento pubblico - e quindi accetta di sottostare ai limiti imposti dalla legge - sarebbe un candidato "sconfitto" in partenza, in quanto tale scelta testimonierebbe in modo evidente la sua (confessata) incapacità di raccogliere i fondi elettorali necessari ad una campagna elettorale lunga, combattuta senza esclusioni di colpi, estesa su di un territorio che è grande quasi un intero continente e costosa all'inverosimile.

In ragione di ciò, proprio perché è importante evitare che i contributi pubblici vengano considerati come aggiuntivi a quelli privati, vanificando sia i tentativi di garantire l'uguaglianza delle *chances* nell'accesso alla maggiore carica pubblica statunitense sia i tentativi di evitare le indebite ingerenze nella *Politics* in generale e nelle singole *policies* di ciascun candidato in particolare, ci si chiede se non sarebbe il caso di vincolare l'utilizzo nella parte finale dei fondi del finanziamento pubblico previsti con quelli destinati al periodo iniziale delle primarie, in modo tale da rendere possibile l'accesso ai secondi soltanto se in precedenza si è accettato i primi, sottoponendosi quindi ai limiti dei tetti di spesa fissati dalla FEC.

Peraltro, anche alla luce del fatto che il prossimo Presidente avrà la possibilità di nominare quattro (su nove) nuovi giudici della Corte Suprema, a maggior ragione, nonostante il fatto che ci si renda pienamente conto che questo meccanismo potrebbe essere bloccato dalla Corte Suprema (riprendendo la dottrina espressa nella *Buckley v. Valeo*) giacché troppo rigido rispetto all'area di flessibilità offerta dal Primo Emendamento, e che forse tutto ciò, con la mancata scelta di questo strumento da parte dei candidati, potrebbe definitivamente decretare la fine di qualsiasi tentativo federale di contenimento delle spese elettorali, tuttavia, ci sembra importante non arrendersi alla spirale dell'aumento vertiginoso dei costi elettorali (considerazione che si estende al caso americano in quanto è il più rilevante, pur essendo estendibile facilmente anche ad altri contesti...), un costo che nelle presidenziali del 2004 potrebbe aver raggiunto la cifra assai rilevante di oltre quattro miliardi di dollari³¹.

Altrimenti, non rimane altra possibilità che quella di considerare valida l'espressione utilizzata dall'ex-Premier israeliano Levi Eshkol che, in tema di finanziamento della politica e corruzione, citando la Bibbia, allargava le braccia ed affermava: "*non metterai la museruola al bue mentre sta trebbiando*"³².

³¹ E' questa infatti la cifra che prevede l'autorevole quotidiano Los Angeles Times, sommando i fondi raccolti privatamente dai due maggiori candidati, quelli raccolti da tutti gli altri concorrenti alla Casa Bianca eliminati nel processo delle primarie, i soldi spesi nella campagna dai partiti a livello nazionale e statale, quelli spesi dalle organizzazioni politiche e dai gruppi indipendenti, alla somma dei quali - ovviamente - si aggiungono i fondi provenienti dal finanziamento pubblico federale.

³² Deuteronomio, cap. 25, versetto 4.