



P. NORRIS, A. ABEL VAN ES (a cura di), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press, 2016, pp. 352.

Il problema del ruolo del denaro in politica è al centro della discussione proposta dagli autori del libro *“Checkbook Elections?”* pubblicato da Oxford University Press nel 2016. Questo volume è frutto di una ricerca pluriennale che fa parte del progetto *The Electoral Integrity Project*, finanziato dal Consiglio delle Ricerche Australiano. *The Electoral Integrity Project* è un progetto accademico, che si occupa dello studio dei processi elettorali nella prospettiva comparatistica. Ha sede presso l’Università di Harvard e l’Università di Sydney, ed è diretto dalla prof.ssa Pippa Norris. Il volume *“Checkbook Elections?”* è, più precisamente frutto della collaborazione tra i progetti – *The Electoral Integrity Project* e *The Money, Politics and Transparency Project* (diretto dalla prof.ssa Andrea Abel van Es). Alla stesura di questo libro hanno contribuito dodici studiosi di varie università, esperti nella teoria politica e nella politica comparata. Il volume vuole offrire una teoria originale per comprendere le norme che regolano il finanziamento della politica, riflettendo sia sul grado di intervento dello Stato in questo settore, sia sull’impatto di tali politiche nel tentativo di promuovere la competizione politica equa e “pulita”.

Il titolo del libro deriva dall’espressione idiomatica (di stampo americano) *“checkbook journalism”*. Checkbook giornalismo, cioè giornalismo “fatto con gli assegni”, nella tradizione americana si riferisce alla pratica di pagare ingenti somme di denaro in cambio della rinuncia dei diritti esclusivi. È certamente un termine peggiorativo, in quanto rappresenta una pratica, spesso immorale, usata dagli editori per comprare notizie “su misura”. In breve, con la parola *“checkbook”* si cerca di sottolineare il legame esistente tra il denaro ed un *modus operandi* che si trova in contrasto con le regole e le pratiche convenzionali. Lo stesso vale anche per il mondo politico, dove – come affermano gli autori del volume – il denaro rappresenta *“oil in the political engine without which electoral process stall”* (p. 227).

L'idea di questo libro nasce dalla necessità di approfondire l'argomento "caldo" – sulla questione del finanziamento dell'attività politica – che si trova al centro degli scandali politici in diversi paesi (ad esempio, la vicenda italiana di "Tangentopoli"). La normativa sul *political finance* attiene al settore relativo alla disciplina della partecipazione politica, e quindi, influisce sulla competizione effettiva tra i partiti politici, sulle possibilità dell'espressione del Corpo elettorale, e, di conseguenza, sulla qualità della democrazia. Le regole possono anche influire direttamente sulla qualità dei rappresentanti: per esempio, secondo le statistiche citate nel libro, in India esiste una correlazione lineare tra la ricchezza del candidato, il suo collegamento con il mondo criminale e la probabilità di vincita nelle elezioni (p. 74).

Il finanziamento politico, percepito come finanziamento ai partiti durante le campagne elettorali, è considerato dagli studiosi come una delle questioni di legislazione elettorale *cd.* "di contorno", e quindi, spesso il tema viene trattato in maniera secondaria e senza la dovuta attenzione. Gli autori del volume cercano di colmare questo vuoto ed, innanzitutto, forniscono una definizione esauriente del concetto del finanziamento politico (*political finance*). Secondo loro, il termine comprende "tutti i flussi finanziari da e verso i partiti ed i candidati, incluse le entrate e le spese formali ed informali, così come i contributi finanziari o di altro tipo; queste operazioni fanno riferimento all'utilizzo dei fondi da parte degli attori politicamente rilevanti durante sia le campagne elettorali sia l'attività giornaliera" (pp. 6-7).

Negli ultimi decenni sono stati resi disponibili i dati dei Paesi sparsi in tutto il mondo (*Big Data*), per cui l'attenzione dei ricercatori è spostata dallo studio dei casi separati, in particolare, delle democrazie occidentali, verso le comparazioni che includono i Paesi con regimi diversi. La regolamentazione del denaro nella politica è un problema di carattere universale che affligge sia le democrazie consolidate con economia solida sia gli Stati con economie emergenti. Questo "spirito universalista" è stato alla base del volume "*Checkbook elections?*". Il lavoro collettivo degli autori ha svolto un compito ambizioso di fornire una visione più ampia del problema del finanziamento politico attraverso i confronti cross-nazionali.

Un altro segno della tendenza universalista della ricerca è la selezione dei Paesi per lo studio del caso singolo. Infatti, nella parte prima del libro, dedicata all'analisi della disciplina legislativa del finanziamento politico nei singoli ordinamenti statali nella prospettiva dinamica, gli autori abbracciano la strategia dei "casi più diversi" (*most different design strategy*). Ogni capitolo, dal capitolo 2 al capitolo 10, è scritto da un esperto dell'area geografica di competenza. In totale sono esaminati nove Paesi, che rappresentano le società post-industriali con democrazie stabili (Svezia, Stati Uniti, Gran Bretagna e Giappone), le nuove economie emergenti (Brasile, Russia, India e Sud Africa), e le società in via di sviluppo (Indonesia). Gli autori analizzano le riforme del regime del

finanziamento politico (*political finance regime*), definito nel libro come: il quadro delle politiche pubbliche, gli atti normativi, le istituzioni, e le norme sociali informali che regolano il ruolo del denaro nella politica (p. 14). L'adozione di un atto che cambia in modo significativo tutto il quadro giuridico rappresenta per ogni Paese il momento cruciale nella regolamentazione del finanziamento. Si tratta di atti come: *The Public Funding of Represented Political Parties Act* (1997) per il Sudafrica, *The Political Party Subsidy Law* (1994) per il Giappone, *The Bipartisan Campaign Reform Act* (2002) per gli Stati Uniti, la Legge Federale sui Partiti Politici (2001) per la Russia, la Legge sui Partiti Politici (1995) e la Legge sulle Elezioni (1997) per il Brasile, la Legge dell' Aprile 2014 per la Svezia, *The Political Parties, Elections and Referendums Act* (2000) per la Gran Bretagna, *The Right to Information Act* (2003) per l'India, ed il Decreto del 2005 sulla Riforma del Finanziamento Pubblico per l'Indonesia.

I tre componenti – teorico, empirico (*i data*) e *case study* sono presenti in questo volume. L'analisi teorica ed empirica la troviamo nella parte seconda del libro, contenente le prove comparative sulle questioni come le cause delle riforme in materia di finanziamento politico e la loro efficacia. Queste riflessioni disegnano un contesto più ampio, in cui vengono inserite come elementi di prova o di confutazione i singoli casi di studio, illustrati nella parte prima del libro. Nonostante la disuguaglianza in termini di quantità delle pagine dedicate (due terzi del libro sono assegnati alla parte prima con i *case studies*), entrambe le parti del libro sono di pari importanza per la ricerca.

Per fornire un ulteriore contributo di conoscenza e di riflessione sugli argomenti correlati alla necessità di regolamentare il denaro in politica il libro affronta tre questioni principali tra loro interconnesse: (1) quali tipi di politiche pubbliche sono comunemente utilizzati nel tentativo di regolamentare il ruolo del denaro nella politica?, (2) che cosa provoca l'avvio delle riforme nel settore del finanziamento politico? e (3) quali sono le migliori e le peggiori pratiche che sono state attuate durante le riforme, e perché alcuni strumenti funzionano ed altri no?

La prima domanda che si pongono i ricercatori comporta in sé un problema di classificazione delle politiche adottate dai Paesi nel tentativo di regolare il finanziamento dell'attività politica. A questo punto, gli autori propongono la distinzione di quattro strumenti di regolamentazione, che sono: (1) la pubblicazione delle informazioni sul finanziamento politico – le entrate e le spese dei partiti e dei candidati – (*disclosure requirements*), (2) il tetto fissato ai contributi e divieti di donazione (*contribution caps and donation bans*), (3) i limiti di spesa (*spending limits*), e (4) fondi pubblici (*public funding*). Dall'impiego o non impiego di tali strumenti dipende il livello di regolamento formale del finanziamento politico in ogni Paese. Dunque, il dilemma da risolvere per gli esperti è quello della scelta tra regolamentazione e non regolamentazione, intervento e non intervento. In pratica, ultimamente negli ordinamenti statali si osserva una tendenza alla

regolamentazione della disciplina sul finanziamento politico, tuttavia esistono delle eccezioni. Per esempio, le recenti riforme: in Indonesia sulla riduzione dei fondi pubblici con lo scopo di diminuire le spese per le elezioni; oppure le decisioni della Corte Suprema americana contrarie alla fissazione dei limiti di spesa con la pretesa di salvaguardare i diritti fondamentali (*Citizens United v. FEC*, 2010; e *McCutcheon v. FEC*, 2014), sono tutti fatti diretti verso la deregolamentazione della materia.

Riguardo al dilemma dell'interventismo, gli autori non dubitano sul vantaggio di un'istituzionalizzazione della disciplina sul finanziamento della politica, anche se precisano che tale regolamentazione deve essere equilibrata. Per esempio, il caso della Russia, il Paese in cui la disciplina sui partiti politici e sul finanziamento politico può essere definita sovra-regolamentata, insegna che troppe regole diventano un ostacolo per la partecipazione nell'attività politica. Inoltre, è importante capire, che la regolamentazione non basta per combattere la corruzione in politica ed esistono anche regole informali capaci di distorcere il modello di comportamento. A questo punto, bisogna citare il caso della Svezia, dove fino al 2014 non esisteva alcuna regolamentazione nella materia del finanziamento politico (tranne l'accordo volontario tra i partiti *Joint Agreement Concerning Openness about the Parties Income*). L'ordinamento svedese rappresenta, secondo i dati internazionali, uno dei casi meno colpiti dai fenomeni di corruzione, e che possiede un sistema partitico stabile ed efficace. Tale osservazione porta a pensare che le differenze, più che nelle forme della regolamentazione, stanno nella cultura politica dei soggetti politicamente rilevanti e nell'efficacia dei controlli istituiti dall'ordinamento.

La seconda domanda posta al centro del volume – che cosa fa scattare le riforme? – si riferisce agli attori ed ai fattori che possono influire sul processo della decisione politica. La domanda è stata provocata dal fatto che in diversi Paesi esistono vari livelli d'interventismo statale in quello stesso settore: perché Sudafrica, Svezia, India preferiscono un regime *laissez-faire* in materia di finanziamento politico, invece Brasile, Indonesia e Russia prevedono un forte intervento dello Stato? Nel dettaglio, nel capitolo 11 del libro si analizzano due approcci teorici al problema dei fattori che contribuiscono alla maggior regolamentazione della finanza in politica e, di conseguenza, ad una maggior ingerenza dello Stato nel settore. La prima teoria esplicativa, l'ipotesi dell'interesse pubblico, si basa sul concetto downsiano di *market failures*. I fallimenti in politica esistono in due forme, corruzione e concentrazione del potere; lo Stato e la società reagiscono a questi fenomeni, sollecitando le riforme. La seconda ipotesi, quella relativa agli attori privati, si basa sull'idea di prendere in considerazione il desiderio e la possibilità di vari agenti nel *policy making*. Particolare importanza è assegnata alle questioni dei *veto player* e del ruolo dei partiti politici, soprattutto i cd. “*cartel parties*”, alle dimensioni del business nell'economia dello Stato concreto, e a livello dello sviluppo della rete delle ONG.

L'indice PERI (*Political Finance Regulation Index*), elaborato dagli autori del volume per valutare l'effetto delle due ipotesi, unisce i fattori strutturali (la dimensione della popolazione e l'ineguaglianza sociale), i fattori istituzionali (la tradizione legale, la maturità della democrazia, la forma di governo, il sistema elettorale), e quelli politici (il livello di competizione tra i soggetti politicamente rilevanti). Come viene osservato, alla fine del capitolo, è difficile definire un fattore che potrebbe in modo universale avere maggiore importanza nel processo di istituzionalizzazione della disciplina sul finanziamento politico. In ogni *case study*, descritto nella prima parte del libro, le cause che hanno provocato l'avvio delle riforme in materia di finanziamento politico sono state varie. Gli scandali legati alla corruzione hanno portato i cambiamenti in Brasile (*impeachment* del Presidente Collor de Melo, 1992) e in Giappone (*Sagawa Kyubin Scandal*, 1992). Invece per la Svezia, in cui gli scandali legati alla corruzione sono una cosa rara, la pressione dell'organizzazione regionale GRECO (*Group of States against corruption*) ha agito come motore della riforma. Tuttavia, alcuni attori politici possono ostacolare le riforme, fungendo così da veri *veto players*, come, per esempio, i conservatori e la Corte Suprema negli Stati Uniti contrari al limite della spesa per le campagne elettorali.

Nella risposta all'ultima domanda – quali sono le pratiche migliori e le peggiori? – gli autori del volume avvertono che le soluzioni universali, le cd. “*best practices*”, in materia di legislazione sul finanziamento politico non esistono, in quanto sono tante le variazioni dei fattori strutturali, istituzionali e politici che devono essere tenute in considerazione caso per caso. L'Autore del Capitolo 12 parte dallo schema eastoniano del ciclo di *policy making* per poi analizzare gli *outputs* delle riforme in materia di finanziamento politico. La valutazione degli strumenti regolatori avviene sulla base degli indicatori del *Perceptions of Electoral Integrity database*, tenendo conto le variabili che determinano il contesto generale delle riforme – le tradizioni culturali e storiche, il tipo del regime politico, lo sviluppo socio-economico. Per valutare i risultati delle riforme gli autori stabiliscono i parametri di riferimento (*benchmark*). Questi sono i principi costituzionali a cui si riferisce la materia del finanziamento politico. Dalla ricerca si evince che gli standard normativi sono: (1) la competizione politica efficace con l'uguaglianza di opportunità, (2) l'integrità dei processi politici non intaccati dalla corruzione, (3) la trasparenza e l'*accountability*, e (4) la partecipazione inclusiva.

La complessità della questione del finanziamento politico è determinata, in gran parte, dall'esistenza delle due concezioni su questo problema che articolano in vario modo da un lato il principio di eguaglianza e dall'altro la libertà di manifestazione del pensiero. Si tratta di un confronto tra la visione anglosassone e quella continentale, che in modi diversi percepiscono i possibili limiti all'intervento dello Stato e la natura dei partiti politici. Un punto di partenza nella disciplina che regola il finanziamento politico è il modo in cui il partito politico viene definito nel quadro normativo. È ovvio, che è molto più difficile

stabilire le regole in materia, quando lo *status* costituzionale dei partiti politici non viene definito in maniera chiara (si ricorda l'art. 49 della Costituzione italiana). Per esempio, nel caso indiano, i partiti politici hanno insistito per tanti anni che le regole sulla rendicontazione pubblica del finanziamento politico previste nel *Right to Information Act* non dovessero essere applicate alle organizzazioni dei partiti in quanto essi sono enti privati e non pubblici. Alla fine, la Commissione Centrale sull'Informazione ha dovuto intervenire a definire come entità pubbliche i sei maggiori partiti nazionali (p. 77).

Come osservano gli autori del volume, i partiti politici in Gran Bretagna sono finanziati attraverso risorse private, che includono le quote d'iscrizione, le attività commerciali dei partiti e le donazioni volontarie. Questa caratteristica rende il caso inglese simile a quelli del Canada, degli Stati Uniti, dell'Australia e dell'Irlanda (p. 45). Tale particolarità può essere spiegata dall'impostazione "extrastatuale" del partito e dalla logica secondo la quale, il partito che ha basi stabili nella società (*grassroots party*) è in grado di coprire le sue spese con i contributi erogati dai simpatizzanti senza aiuti statali. Da questo ragionamento scaturisce anche la posizione negativa sul finanziamento pubblico ai partiti. Secondo tale impostazione, i sussidi statali pregiudicano l'eguaglianza delle *chances* e creano una dipendenza dei partiti verso lo Stato.

I limiti per le donazioni, ma soprattutto i limiti di spesa fissati per i candidati, per i partiti e per i "terzi" (per esempio, *political action committees* in U.S. o "*third parties*" in Gran Bretagna), vengono considerati nella tradizione anglosassone come restrizioni infondate della libertà di espressione. Così, secondo la Corte Suprema degli Stati Uniti "il valore dell'uguaglianza politica non giustifica i limiti di spesa, ed anche se lo scopo di prevenire la corruzione giustifica i limiti alle donazioni, esso non giustifica i limiti di spesa" (p. 185), "*raising and spending campaign money is protected by the First Amendment*" (p. 181). Tuttavia, l'assenza del limite per le spese che i candidati possono usufruire per le loro campagne elettorali negli Stati Uniti comporta la prassi in cui la concorrenza tra i candidati nelle elezioni diventa una corsa per la raccolta dei fondi (*fundraising arms race*). Le donazioni, a cui non viene applicato nessun tipo di restrizione, sono chiamati "*soft money*". Con questi contributi possono essere finanziati sia "*issue advocacy*" (un tipo di pubblicità elettorale, una dichiarazione che non fa un richiamo diretto a votare per uno specifico candidato, anche se può contenere una critica rivolta contro il candidato stesso) sia l'attività delle *PACs* (*political action committees*) – organizzazioni formalmente indipendenti che si occupano della raccolta dei fondi. Nello stesso tempo, i limiti della spesa, anche se riducono l'autonomia dei candidati, sono strumenti efficaci per garantire l'uguaglianza delle *chance* tra i concorrenti. Tali misure diminuiscono il ruolo del denaro nelle campagne elettorali per dare anche ai candidati meno facoltosi la possibilità di concorrere per i mandati.

Nonostante le divergenze ideologiche sulla questione di finanziamento pubblico, si osserva oggi una tendenza di prevedere i fondi pubblici negli ordinamenti statali, anche

come soluzione al problema maggiore dei partiti, di raccogliere i fondi attraverso “tesseramenti” o contributi volontari. Ad esempio, tale “rimedio” è stato riproposto in Gran Bretagna sulla base dei suggerimenti del *Neill Committee's report* che ha previsto l'utilizzo di cd. “*short money*” (una somma stanziata ai partiti dallo Stato in base al numero di seggi nella Camera dei Comuni). Si tratta di una dinamica che riflette la crisi del classico partito di massa e la nascita di un *cartel party*.

Si può presumere che l'istituzione del finanziamento pubblico può positivamente influire sulla “purezza” dei soldi nella politica, garantendo così l'integrità dei processi politici. Si pensi che il modello dello “stato finanziatore”, anche se rende i partiti dipendenti dallo Stato (in alcuni casi, come quello russo e svedese, due terzi delle entrate totali dei partiti politici derivano da soldi provenienti dai fondi pubblici), nello stesso tempo, riduce la dipendenza dei politici da persone appartenenti ad ambienti criminali o dalla pressione dei grandi donatori, i cd. *fat cats*. Di conseguenza, si presume che i fondi pubblici possono ridurre il fenomeno della vendita dei mandati e del clientelismo. Proprio contro gli oligarchi sono state rivolte le riforme politiche dell'inizio 2000, guidate da Putin, finalizzate ad una chiara distinzione tra gli affari dello Stato e quelli del *business*. Di conseguenza, il finanziamento pubblico ha portato alla pietrificazione del sistema partitico in Russia.

Un altro esempio dell'applicazione dello strumento dei fondi pubblici con lo scopo di stabilizzare il sistema dei partiti è il caso del Giappone. L'introduzione dei fondi pubblici per i partiti, insieme con la regola di tenere un unico organo responsabile per la raccolta dei fondi, hanno avuto come effetto lo spostamento dalla *candidate-centred system* verso *party-centred system* con riduzione del ruolo degli agenti intermedi – *koenkai*. La riforma giapponese è stata di tipo strutturale, avente ad oggetto non solo la legislazione elettorale di contorno, con i limiti per le donazioni e le spese, ma anche il cambiamento della formula elettorale – lo spostamento dal sistema super-personalizzato a quello misto. Al contrario, il caso del Sudafrica dimostra come l'introduzione del finanziamento pubblico per i partiti, senza la regolamentazione delle donazioni private, non produce risultati efficaci.

Un altro scopo, a cui possono servire i fondi pubblici è quello di incentivare la competizione tra i partiti politici, dando la possibilità di concorrere nelle elezioni ai partiti minori (“riequilibrio”). Nel caso del Brasile l'1% del fondo pubblico viene distribuito in maniera uguale a tutti i partiti. Inoltre, viene prevista la norma nella legislazione elettorale di contorno, secondo la quale un terzo del tempo della trasmissione in TV viene ripartito tra tutte le forze politiche. Questo caso aiuta a capire che nella materia del finanziamento pubblico, gli elementi che hanno maggior importanza sono: il modo in cui viene distribuito il finanziamento pubblico (in maniera proporzionale o uguale); la formula dell'allocazione (secondo le seggi o i voti); e la previsione di una soglia di sbarramento (per esempio, in Russia essa è di 3% dei voti). Ovviamente, la formula che si basa sul numero dei seggi o

che prevede un'alta soglia deve essere considerata meno preferibile per la democrazia, in quanto vengono premiati i soggetti politici che sono già rappresentati.

Lo strumento per raggiungere l'integrità dei processi politici – citata come uno dei principi chiave alla base della disciplina di *political finance regulation* – è il divieto delle donazioni dalle compagnie straniere. I limiti massimi per i contributi fissati al livello più basso garantiscono che il candidato sarà incaricato di raccogliere relativamente piccole porzioni di denaro da un numero maggiore di donatori, piuttosto che soddisfarsi da grandi contributi derivanti da poche imprese (*fat cats*). Dall'altra parte, il *ban* sulle donazioni aziendali riduce la possibilità della comunità imprenditoriale di far valere i suoi interessi.

La questione della trasparenza nel mercato politico si colloca sulla base dei *disclosure requirements*, gli obblighi di rendere pubblica la provenienza dei mezzi di sostentamento e le spese dei partiti. La trasparenza della materia del finanziamento politico dà la possibilità ad un elettore di fare una scelta informata, e per la società civile di reagire in maniera efficace contro i casi di corruzione nella politica. L'obbligo di rivelazione al pubblico delle origini dei mezzi finanziari è uno dei strumenti più utilizzati oggi nel mondo. La sua efficacia dipende, in primis, dallo sviluppo della società civile e dalla sensibilità della popolazione agli atti illeciti connessi alla corruzione. La trasparenza non funziona senza *accountability*, e quest'ultima sarebbe rafforzata soltanto là, dove esistono i controlli politicamente imparziali con procedure *follow-up* e con sanzioni adeguate in caso di violazione delle regole.

Dunque, la triade *equality-transparency-accountability* è alla base della normativa che regola il finanziamento politico. Soltanto seguendo questi principi in maniera completa e coerente, con la previsione delle riforme strutturali e l'adozione delle misure tecnicamente miste e politicamente imparziali, il ruolo del denaro nella politica può essere controllato nel miglior modo possibile. Nel complesso, grazie al metodo comparatistico e allo studio approfondito dei casi, gli autori hanno fornito un quadro più completo della disciplina del finanziamento politico. Tuttavia, tante questioni in materia di finanziamento politico non sono ancora risolte, e gli esperti tuttora continuano a dubitare: “*Democracy has been good for business, but has business been good for democracy?*” (p. 153).

Ilmira Galimova