

Investire in democrazia

Finanziamento alla politica, lobby e trasparenza

Paolo Zanetto

In questi giorni si è riaperto in Italia il dibattito sul finanziamento della politica. La progressiva abolizione (meglio: trasformazione) del finanziamento pubblico, così come proposta dal governo Letta, porta timori sull'eccessiva influenza che i grandi interessi economici potrebbero esercitare sugli eletti, affamati di donazioni e dunque "comprabili". Vogliamo proporre una riflessione provocatoria, per trarre insegnamenti applicabili al caso italiano.

Trent'anni fa l'economista americano Gordon Tullock pose una domanda fondamentale.¹

Considerato l'impatto economico delle decisioni del legislatore, come mai in politica girano così *pochi* soldi?

Il quesito di Tullock è decisamente attuale. Per comprenderlo fino in fondo dobbiamo chiarire i termini del problema. Cercheremo di mostrare che:

- 1) le somme investite in donazioni alla politica sono trascurabili rispetto al valore economico delle decisioni legislative e regolatorie;
- 2) le evidenze empiriche indicano che i politici non si sentono necessariamente vincolati a seguire gli interessi dei loro donatori di peso;
- 3) i portatori di interessi particolari (aziende, associazioni di categoria e simili) spendono poco in donazioni elettorali, preferendo altri strumenti per influenzare il dibattito legislativo e regolatorio – in particolare le attività di *lobbying*;
- 4) per un donatore le contribuzioni alla politica non hanno senso come investimento in influenza sulle decisioni legislative, ma possono servire per finalità differenti;
- 5) ciò che permette ai politici di resistere alle pressioni dei donatori non sono le maglie strette della regolamentazione, bensì la grande pressione che l'elettorato – attraverso i suoi *watchdog* – esercita (oggi più che mai) su eletti e candidati;
- 6) in Italia, ancor più che in America, le donazioni alla politica provengono in massima parte da cittadini appassionati che erogano piccole somme – il presunto strapotere degli *special interests* non corrisponde ai dati;
- 7) il dibattito italiano sulle modalità di finanziamento della politica dovrebbe puntare a fornire nuove armi ai *watchdog* attraverso la trasparenza.

Paolo Zanetto è Partner, Cattaneo Zanetto & Co. e Fellow Onorario dell'Istituto Bruno Leoni

¹ G. Tullock, "The Purchase of Politicians", *Western Economic Journal* 10, 1972

Evidenze dall'America: chi paga non compra

Quando Tullock argomentò la sua tesi i contributi privati alla politica negli Usa erano pari a circa 200 milioni di dollari di allora – l'equivalente di un miliardo di dollari odierni. Una somma irrisoria rispetto al valore – centinaia di miliardi di dollari – delle decisioni del legislatore in tema di spesa pubblica, fondi alle imprese e regole per l'apertura o la chiusura dei mercati alla concorrenza.

Nell'anno 2000, quando la Casa Bianca è stata aggiudicata sul filo del rasoio tra i contendenti George W. Bush e Al Gore, il totale dei finanziamenti privati alla politica è stato di 3 miliardi di dollari. Nello stesso anno la spesa complessiva del governo federale americano è stata di 2,6 trilioni di dollari.² Il rapporto tra donazioni e *budget* di spesa federale (che non tiene conto degli effetti della legislazione sul mercato) era pari allo 0,1%.

Una ricerca pubblicata dal MIT nel 2003³ analizza più in dettaglio i contributi legati ad aziende e interessi economici, che sono solo una (piccola) parte del totale delle donazioni alla politica. Nel settore della difesa, le aziende e le persone ad esse collegate hanno donato circa 13,2 milioni di dollari. Il *budget* del Pentagono in quell'anno era di 134 miliardi di dollari. Un rapporto di uno a diecimila. Nel settore dell'energia si riscontra il risultato più vicino a quanto si potrebbe pensare. Aziende e individui ad esse legati hanno donato “ben” 33,6 milioni di dollari, in un anno nel quale i sussidi del governo federale per le aziende energetiche sono stati pari a 1,7 miliardi di dollari. Il rapporto è di 1:51, ovvero il 1,9%. E non si tiene conto del valore economico della leva regolatoria, che molto può influire sugli equilibri tra i *competitor* nel mercato energetico.

Queste somme possono sembrare modeste in proporzione alla posta in gioco, ma potrebbero avere un grande effetto sul singolo individuo-politico. È possibile verificare questa ipotesi grazie al potere della trasparenza e della rivoluzione Open data, che permette non solo di guardare attraverso la “casa di vetro” delle istituzioni ma soprattutto di interpretare quanto accade, rielaborando il tutto attraverso *app* e servizi che nascono a partire dai dati grezzi. Una *best practice* in questo ambito è il sito web MapLight.org, nato per mostrare le correlazioni (effettive o presunte) tra soldi ricevuti dai parlamentari e voti espressi su proposte rilevanti.

Prendiamo ad esempio l'ultimo grande atto legislativo sul tabacco, il “Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act”.⁴ L'industria del tabacco, insieme a quella della pubblicità (di cui il tabacco è grande cliente), era contraria. Ma c'erano anche interessi a favore della proposta: scuole, dentisti, medici, insegnanti, chiese. È facile pensare che i primi (tabacco, *advertising*) abbiano donato molto denaro – ed è vero. Si penserà che invece i “buoni” abbiano donato poco – ed è falso. La coalizione “pro tabacco” aveva donato una media di 237mila dollari a ciascun senatore che ha votato contro. Ma la coalizione dei “buoni” aveva donato una media di 454mila dollari a ciascun senatore che ha votato a favore. Non basta. Il terzo più grande beneficiario dell'industria del tabacco in tutto il Congresso, il senatore John Cornyn (del Texas), ha votato a favore della legge, andando contro gli interessi del donatore da cui aveva ottenuto 785mila dollari. Hanno votato contro il tabacco anche le teste di serie numero sei, sette, otto, nove, dieci e oltre della classifica dei principali beneficiari di “big tobacco”.

2 S. Ansolabehere, J. De Figueiredo, J. Snyder, “Why is there so little money in U.S. politics?”, *Journal of Economic Perspectives*, 2003

3 S. Ansolabehere, J. De Figueiredo, J. Snyder, *op.cit.*

4 Dal database MapLight (<http://maplight.org/us-congress/bill/111-hr-1256/369895/contributions-by-vote>)

I portatori di interessi particolari di natura economica (in particolare aziende e associazioni di categoria) conoscono bene il tema. È per questo che la spesa per attività di *lobbying* in America è oltre sei volte superiore a quella per donazioni elettorali – 3,3 miliardi di dollari l'anno contro 546 milioni di dollari.⁵ L'investimento in *lobbying* è diretto a influenzare la politica con la forza delle idee e dei contenuti piuttosto che con il banale “peso” delle donazioni elettorali. Se fosse facile o possibile “comprare” un parlamentare troveremmo certamente una proporzione invertita. È anche per questo che il volume delle donazioni provenienti da aziende, da persone ad esse collegate o dai Political Action Committees (PAC) creati dal *big business* è così basso.

Le elaborazioni del MIT sulla base dei dati della Federal Election Commission relativi alle elezioni presidenziali del 2000 sono impietose. Dei circa 3 miliardi di dollari che hanno finanziato la campagna elettorale 2,4 miliardi provenivano da singoli cittadini (che hanno un tetto di spesa di soli 2mila dollari per candidato) e 235 milioni da varie forme di finanziamento pubblico. Il totale dei soldi degli “special interests”, che comprende anche i soggetti con forte caratterizzazione “sociale” (sindacati, associazioni di consumatori, etc.), era di 380 milioni di dollari – appena il 12% del totale.

Considerato che la quasi totalità delle donazioni è di modesta entità e proviene da singoli cittadini, esistono *cluster* di elettori molto più attivi della media anche in altre manifestazioni di partecipazione alla vita politica – ad esempio nella partecipazione a comizi. Nella ricerca appena citata questi soggetti sono definiti “donatori-consumatori”. Così si dà una possibile spiegazione del fenomeno: “donare a un candidato è una forma di consumo – ovvero, in linguaggio politico, di partecipazione”. La loro curva di utilità è assai diversa da quella delle imprese, che devono valutare le donazioni come forma di investimento: “i donatori-investitori hanno poca leva poiché i politici possono raccogliere fondi sufficienti dai donatori-consumatori”.⁶

Razionalità contro percezione: perché donare soldi alla politica?

Visti questi risultati, i ricercatori del MIT hanno riformulato la domanda di Tullock. Il problema non è più capire perché le grandi *corporation* americane investono così pochi soldi nelle donazioni alla politica, ma perché spendono *anche un solo dollaro* in contributi elettorali. Ci sono quattro possibili spiegazioni, in ordine crescente di utilità riconosciuta alle donazioni.

Una prima spiegazione suggerisce di destinare soltanto *argent de poche* alle donazioni elettorali. I gruppi di interesse sanno di poter ottenere poco, dunque spendono poco. È facilmente verificabile che sul totale dei contributi elettorali le aziende e i PAC incidono ben poco, gran parte dei soldi deriva dai singoli cittadini. Se dunque questi interessi economici hanno aspettative di influenza molto modeste possono decidere di investire pochi soldi.

Una seconda spiegazione fa dubitare dell'utilità stessa dello strumento. Il compito delle donazioni sarebbe modificare il risultato elettorale, facendo eleggere un candidato “amico” o contribuendo alla sconfitta di un candidato “nemico”. Questa spiegazione sembra poco probabile per molte ragioni, in particolare a causa dell'effetto di azione collettiva e sociale (principio di reazione) che sarebbe generato in una competizione con evidente sbilanciamento di *budget* disponibile tra i candidati principali. Inoltre l'effetto di “lock in” sul politico finanziato da un'azienda porterebbe i *competitor* a intervenire a loro volta, nel consueto ed efficace meccanismo del mercato.

5 Dati da www.opensecrets.org relativi all'anno 2012 (elezioni presidenziali)

6 S. Ansolabehere, J. De Figueiredo, J. Snyder, *op.cit.*

Una terza spiegazione dà ai finanziamenti un senso, seppur diverso da quanto ci si potrebbe attendere. Le donazioni elettorali non servono a ottenere influenza, ma ad avere tempo *de visu* con il legislatore. Questo è particolarmente vero nel sistema parlamentare americano, con solo 100 senatori su 313 milioni di cittadini. Sembrano esserci evidenze empiriche di questa correlazione.⁷ L'accesso diretto al legislatore, con attenzione in esclusiva e di qualità, permette all'influenzatore di spiegare al meglio le ragioni a favore di una scelta di *policy*. Qualche ricercatore si è addirittura esercitato a calcolare quanto vale un'ora di tempo di un senatore per un'azienda: circa 10mila dollari.⁸

Una quarta e ultima spiegazione indica un'utilità forse paradossale di questi mezzi. Le donazioni servono per accedere al salotto. I politici chiedono soldi per concedere un posto alle cene esclusive, agli eventi più ambiti. I leader politici sono diventati delle autentiche celebrità televisive, i capi azienda accettano di pagare il prezzo del biglietto per sentirsi parte di questo particolare "show business" – con il fascino dei grandi palazzi e il brivido del potere a fare da contorno.

La trasparenza, il mercato e il ruolo dei watchdog

Se c'è una lezione che si può mutuare dal caso americano è quella sul potere della trasparenza. Non sono tanto le leggi o i "lacci" ai donatori che creano un sistema politico sano – una bustarella in contanti sarà sempre data al di fuori di qualsiasi regola. Quello che fa la differenza nella qualità del processo di *policy-making* è la forza vincolante dei *watchdog*.

Già un secolo fa il giurista A.V. Dicey documentava il rapporto inscindibile tra legislazione e opinione pubblica nell'Inghilterra del XIX secolo.⁹ Un'ulteriore e recente ricerca¹⁰ dimostra come pochi anni dopo anche in America il giornalismo investigativo abbia cambiato radicalmente le opinioni e i voti espressi dai parlamentari americani sui temi industriali che facevano scandalo. Tanto più i giornali che denunciavano gli scandali erano diffusi nel collegio di elezione, tanto più i parlamentari reagivano schierandosi contro l'industria. La ricerca conclude che i grandi media "informano gli elettori, e così facendo aiutano a rendere gli eletti più sensibili agli interessi dei loro elettori e meno disponibili a essere influenzati dagli interessi forti".

L'influenza dei media sui voti espressi dai politici era forte un secolo fa, ed è oggi ancora più evidente. Grazie alla Rete e al movimento degli Open data non esistono più barriere d'accesso a cosa ciascun eletto fa e dice. Un numero sempre più ampio di *watchdog* – non solo giornalisti ma anche associazioni, comitati civici e chiunque abbia un account Twitter – ha a disposizione strumenti sempre più semplici e potenti per analizzare il comportamento dei politici, trovare correlazioni con interessi economici e contestare il tutto. MapLight.org non è l'unico caso.

In Europa un gruppo di hacker tedeschi ha creato il sito web Lobbyplag.eu per "denunciare" gli europarlamentari che hanno difeso gli interessi delle imprese ICT nel dibattito sulla normativa Data protection. Si sono basati sui *position paper* distribuiti dalle

7 S. Ansolabehere, J. Snyder, M. Tripathi, "Are PAC Contributions and Lobbying Linked? New Evidence from the 1995 Lobby Disclosure Act", *Business and Politics*, 2002

8 L. Langbein, "Money and Access: Some Empirical Evidence", *Journal of Politics* 48, 1986

9 A.V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, Liberty Fund, 2005

10 A. Dyck, D. Moss, L. Zingales, "Media versus special interests", Working paper, National Bureau of Economic Research, 2005

aziende e sui voti in Parlamento. Essendo il tutto emerso da un ambito di *policy-making* opaco, si è fatto sensazionalismo sui deputati “svenduti” alle imprese. È dunque così facile creare scandalo su questi temi?

Le posizioni prese da queste aziende sulle nuove regole per la *data protection* sono più che legittime. L'attività di *lobbying* è importante e utile, sia in termini di processo di *policy-making* (il fondamentale *right-to-petition*)¹¹ sia dal punto di vista della teoria di management (l'azienda che si confronta con il pre-mercato).¹² Il sensazionalismo – nel caso Lobbyplag o in altri simili – è dato dall'aver rivelato un segreto (di Pulcinella!), elemento che consente di non entrare nemmeno nel merito delle proposte di *policy* formulate dai portatori d'interesse.

Per fortuna anche in questo ambito esistono le *best practice*. eBay fa scuola con il suo sito eBay Main Street,¹³ dove pubblica i documenti delle proprie campagne di *advocacy* negli Stati Uniti e in Europa, compresi i corposi materiali (es. studi economici) a supporto delle sue tesi. L'approccio trasparente di eBay evita da principio ogni imbarazzo o pericolo di “leak”.

A volte la trasparenza è una scelta forzata, ma non per questo meno efficace. Nel documentario “The Brussels business”, che vuole indagare il fenomeno del *lobbying* in Europa,¹⁴ l'ex direttore della European Roundtable of Industrialists (ERT) racconta come ha reagito all'occupazione “pacifica” della sede dell'associazione da parte di attivisti anti-lobby: ha portato a pranzo il suo staff e invitato gli attivisti a guardare in ogni cassetto.

Il caso italiano: un'errata percezione del fenomeno

La proposta del governo Letta sul finanziamento pubblico ai partiti ha aperto un dibattito non particolarmente originale. Un'analisi convincente è quella del politologo Angelo Panebianco, il quale ricorda che in tutta Europa “il finanziamento pubblico si accompagna a un sistema ben disciplinato e legittimato (accettato dai cittadini) di finanziamenti volontari privati. Non avendo mai avuto un rapporto laico, pragmatico, non ideologico, con il ruolo politico del denaro, siamo riusciti a fare del finanziamento della politica un mezzo di delegittimazione della democrazia”.¹⁵

Non vogliamo qui entrare nel merito della “sostituzione” dei rimborsi elettorali ai partiti con il meccanismo del 2 per mille, elemento centrale della proposta del governo. Vogliamo commentare invece le norme sui contributi volontari ai partiti. Questi continuano a essere ammessi, senza tetti monetari né per i donatori né per i ricettori. Sono definiti limiti solo per le detrazioni fiscali: per le persone fisiche la detrazione proposta è del 52% fino a 5mila euro e del 26% per importi fino a 2omila euro, per poi azzerarsi; per le imprese è del 26% fino a 100mila euro di donazioni. Eventuali somme ulteriori sono liberamente donabili, ma non incentivate sul piano fiscale.

11 Negli Stati Uniti è norma costituzionale. Cfr. A. Rosenthal, *The third house. Lobbyists and lobbying in the states*, CQ Press, 2001. In Italia la Corte costituzionale ha riconosciuto come legittima l'attività di influenza svolta da soggetti organizzati nei confronti di organi costituzionali. Cfr. P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, 2011

12 A. Cattaneo, P. Zanetto, *Fare lobby. Manuale di public affairs*, Etas, 2007

13 www.ebaymainstreet.com.

14 “Le lobby fanno l'Europa e ora un film lo racconta”, *Linkiesta*, 8 maggio 2012.

15 A. Panebianco, “Il salario della politica”, *Corriere della Sera*, 3 giugno 2013

L'incentivo per le persone fisiche è efficace. Per un contribuente che paga tasse, una donazione fino a 5mila euro costa di fatto la metà. Al contrario l'incentivo per le imprese è irrilevante. Già oggi un'impresa che voglia finanziare la politica può ottenere una detrazione del 19% fino a 103mila euro di donazione. Portare la detrazione dal 19% al 26% non è incentivo sufficiente a cambiare le abitudini imprenditoriali.

Nella sua analisi Panebianco accoglie con piacere gli incentivi fiscali alle donazioni volontarie, poiché “significa favorire una forma di partecipazione che avvicina il cittadino alla politica. I contributi volontari sono anche una valida misura della popolarità di cui gode ciascun partito”. Tuttavia a suo giudizio “solo con tetti alle donazioni si chiude la bocca a quelli che paventano lo strapotere dei più ricchi”.¹⁶ L'analisi è convincente: il problema non è il presunto “strapotere dei ricchi”, bensì la (probabile) strumentalizzazione polemica del tema per far naufragare la riforma.

La situazione di oggi aiuta a comprendere le dimensioni in gioco. Per effetto della riforma introdotta a luglio 2012, i rimborsi pubblici ai partiti relativi alle ultime elezioni saranno di 91 milioni di euro.¹⁷ La riforma non introduce tetti ai donanti. Prevede dei limiti di spesa solo per i candidati ai consigli comunali e al Parlamento europeo – nessun tetto per i candidati alla Camera o al Senato. Le nuove norme impongono di diffondere i dati sulle donazioni superiori a 5mila euro, mentre fino a luglio 2012 la soglia di pubblicità era di 50mila euro. Nell'ultima tornata elettorale i contributi privati sono stati pari a circa 40 milioni di euro,¹⁸ ovvero il 30% del totale pubblico-privato. Ma molti di questi contributi privati non sono altro che “contributi alla campagna elettorale” da parte dei candidati stessi.

Alcune di queste donazioni sono di tutto rispetto. Il record spetta a Ilaria Borletti Buitoni, che ha donato 710mila euro al partito che la candidava, Scelta civica. In realtà sono molti i candidati che contribuiscono al partito. Non sembra fondata la polemica secondo cui alcuni candidati “comprano” un seggio in Parlamento – è lunga e nobile la tradizione italiana di politici che si tassano per contribuire al partito. Meno consistenti e meno numerose sono le donazioni di imprenditori che non scendono in campo. Tra i più generosi in questa categoria si segnala l'amministratore delegato di Prada, Patrizio Bertelli, che ha donato 100mila euro al PD.

Ancora più importante, le donazioni private alla politica italiana sono per la quasi totalità di valore modesto e di provenienza da singolo individuo. I dati ufficiali relativi alle dichiarazioni dei redditi 2012 dimostrano che dei 43,6 milioni di euro di donazioni private alla politica solo 6,3 milioni provenivano da imprese – soltanto il 14% del totale. La gran parte – 37,3 milioni di euro – è l'insieme delle scelte di circa 14mila individui, la cui donazione media era di 2.700 euro.¹⁹

Conclusioni

Le donazioni alla politica esistono da anni anche in Italia. Sono già incentivate fiscalmente, anche per le imprese. Non hanno tetti, né per i donatori né (di fatto) per i partiti. Eppure hanno entità assai modesta e provengono quasi interamente da singoli indivi-

¹⁶ A. Panebianco, *op.cit.*

¹⁷ Legge 6 luglio 2012, n. 96

¹⁸ C. Tecce, “Soldi privati ai partiti, le cifre”, *Il Fatto Quotidiano*, 1° maggio 2013

¹⁹ Relazione tecnica al disegno di legge C. 1154 “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”, Camera dei Deputati, 5 giugno 2013

dui. La riforma del 2012 ha dimezzato il finanziamento pubblico ai partiti attraverso il meccanismo dei rimborsi elettorali. Eppure nelle ultime elezioni non si è vista alcuna corsa alla donazione da parte delle imprese (o se è per questo anche dai cittadini).

Ciò che manca è un vero clima di trasparenza e *accountability*, che consenta effettivamente all'elettore di prendere atto dei rapporti economici tra politica e imprese – e di come questo influenzi le scelte degli eletti, nel processo di *policy-making*.

I *watchdog* non mancano, anche in Italia. Hanno solo bisogno di strumenti. Si può imparare dalle esperienze internazionali. Un registro pubblico e accessibile sulle donazioni alla politica permetterebbe di utilizzare anche in Italia gli schemi di analisi efficacemente impiegati all'estero. Obbligherebbe gli eletti a spiegare agli elettori le loro decisioni. Non solo. Porterebbe le aziende ad annunciare *policy* chiare sui criteri per le donazioni elettorali, e a spiegare ai loro *stakeholder* di riferimento (non solo agli azionisti) il perché di queste scelte.

Il nuovo quadro del finanziamento alla politica deve procedere di pari passo con l'introduzione di una regolamentazione per la trasparenza delle attività di *lobbying*. Il governo Letta ha predisposto una proposta di legge per introdurre piena *accountability* in materia e importare le migliori pratiche internazionali (es. Washington, Bruxelles) ma non è riuscito ad approvarla. Un'occasione sprecata. Nel quadro della trasparenza è fondamentale far venire alla luce le posizioni effettivamente espresse dai gruppi di interesse e – reciprocamente – il grado di ascolto di ciascun interesse da parte dei *policy-maker*. Il governo ha rinviato a data da destinarsi l'approvazione di tali norme. C'è da augurarsi che non si perda altro tempo.

Aprirsi alla trasparenza va oltre il tema del finanziamento della politica. La piena pubblicità dei lavori parlamentari e la disponibilità pubblica degli "open data" dalle assemblee elettive e dal governo faranno più di qualsiasi regolamentazione, perché consentiranno agli elettori di scegliere. È la forza della democrazia – che ringrazia il mercato.

IBL Focus

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.