



# Intervista a Brancoli

Un giornalista italiano racconta perché Tangentopoli Usa non esiste  
«Qui si vede tutto, anche se non sempre è un bel vedere. Il denaro delle lobby può condizionare le scelte, ma guai a chi è colto sul fatto»



## «Soldi ai politici? Alla luce del sole»

### Trasparenza e controlli: così l'America argina la corruzione

ROMA - Lasciar fuori dal dibattito sulla modifica del sistema elettorale il problema del finanziamento della politica con tutte le sue rassicurazioni equivarrrebbe a varare una riforma istituzionale monca. Se il suo scopo non è solo di introdurre stabilità e responsabilità, ma di contribuire pure a ricreare per questa via fiducia nelle istituzioni e partecipazione alla loro vita, riesce difficile comprendere come si possa pensare di rinunciare omettendo un intervento contestuale sul terreno dei finanziamenti ai partiti e candidati. Con questa frase due anni fa Rodolfo Brancoli chiudeva il suo libro «In nome della lobby, un'analisi sull'intreccio tra politica e denaro in una democrazia moderna, quella degli Stati Uniti. Sembra un'affermazione profetica se si pensa che solo pochi mesi dopo Tangentopoli avrebbe travolto il regime politico del nostro paese. In America hanno capito che un sistema che combatte davvero la corruzione nella vita pubblica e i finanziamenti illeciti a partiti e uomini politici - spiega Brancoli all'Unità - deve avere diversi punti d'attacco, essere gestito in modo globale. Non si può affrontare il tema del finanziamento della politica senza avere chiaro come devono funzionare il potere esecutivo e quello legislativo, senza aver definito il funzionamento del meccanismo elettorale, le norme che regolamentano la pubblica amministrazione, la sua efficienza, l'etica della vita pubblica e della democrazia».

«Nessuno è così ingenuo da pensare che la corruzione si cancella una volta per tutte: leggi e norme tendono a mantenerla entro limiti fisiologici. La legislazione che fissa divieti e limiti al finanziamento della politica è molto ricca e garantisce la trasparenza del sistema. Si vede tutto anche se non è tutto un bel vedere», così sintetizza la situazione negli Usa Rodolfo Brancoli in quest'intervista all'Unità. Che poi l'influenza delle lobby e del denaro dei grandi potentati economici si faccia sentire e possa condizionare i parlamentari è la faccia oscura del sistema.

#### Qual è l'approccio americano al problema della corruzione?

Nessuno è così ingenuo da pensare che la corruzione si cancella una volta per tutte. Diciamo che l'obiettivo degli americani è di mantenerla entro limiti fisiologici, di evitare che assuma livelli patologici. In fondo ciò che è chiaro è che nella vicenda italiana è che si ha un livello di corruzione da paese del terzo mondo innestato su una delle economie più avanzate e più ricche del mondo. Insomma gli americani sembrano dire: va bene la corruzione è un fatto della vita, a fact of life, il problema è di evitare che diventi a way of life, cioè un modo di vivere. Come? Quando tre grandi argini. Il primo è il tentativo di regolare l'afflusso del denaro in politica, che è quello di cui parleremo ed è l'oggetto di questo mio libro del 1990. Il secondo è l'adozione di codici di comportamento etico dei pubblici ufficiali eletti e di carriera, quindi anche dei parlamentari. Con l'adozione insieme di meccanismi e procedure e burocrazie per gestirli, per cui i pubblici ufficiali sono tenuti a comportamenti di un certo tipo anche quando questi comportamenti non oltrepassano la soglia penale. Cioè hanno formalizzato pure nei codici che ci sono cose che non si fanno anche se non sono illegali. Quindi hanno alzato il livello di protezione. Il Congresso americano, per fare un esempio, è l'unico al mondo ad avere delle Commissioni per l'etica, che gestiscono queste norme e impartiscono punizioni ai colpevoli. Si può immaginare una cosa del genere da noi? Su denuncia di cittadini o su denuncia di altri parlamentari. Il manuale di etica della Camera conta quasi quattrocento pagine. La Costituzione prevede che il Congresso si autosdisciplini, ma sul serio. È questo, come l'America si difende dalla corruzione, pubblicando negli uffici pubblici i codici di carriera, è anche l'argomento di un mio prossimo libro che uscirà in primavera da Garzanti. Il terzo elemento di argine è il ruolo costituzionalmente protetto della stampa, degli organi d'informazione come cani da guardia del sistema, e quindi di denuncia, di sorveglianza, di indagine. Che presuppongono naturalmente un'etica dell'informazione e dei suoi operatori: tu puoi svolgere una funzione del genere, in modo credibile, solo se come categoria hai collettivamente una certa credibilità.

#### È in Italia, che ruolo gioca l'informazione?

Mi pare che in Italia l'informazione sia parte del problema, non parte della soluzione, almeno così com'è ora, anche perché vive in un gigantesco conflitto d'interesse istituzionale a causa degli assetti proprietari che ha assunto. In America tutto si tiene, anche in questo senso: un'etica della pubblica amministrazione i cui funzionari ed impiegati sono tenuti a particolari comportamenti, la ricusazione se ci sono conflitti d'interesse. Addirittura nel caso degli alti funzionari, l'obbligo di liquidare certi beni: i codici regolano perfino l'accettazione di doni, lo scambio di doni tra colleghi. E se si tenta di aggirare i codici, ecco che la stampa fa da cassa di risonanza. Oppure ecco che il Congresso mette in moto la sua macchina investigativa e i suoi codici etici.

Le leggi americane regolano minuziosamente le modalità di finanziamento delle elezioni federali, ovvero del Presidente, della Camera dei rappresentanti, del Senato. Contemplano divieti e limitazioni, fissano le norme per le donazioni dei privati cittadini e dei comitati per l'azione politica (come spiegiamo a parte, a.d.r.), bracci operativi e finanziari delle varie lobby, stabiliscono che tutto il denaro che entra o che esce dalle casse dei singoli parlamentari venga registrato da un apposita commissione, la Federal election commission (Fec). È un sistema efficace di prevenzione?

Questo sistema di finanziamento delle campagne elettorali ha messo al riparo il sistema politico dalla corruzione sfacciata. L'ha soprattutto garantito la trasparenza del sistema, condizione indispensabile anche se non sufficiente da sola ad elevare argini effettivi. E ha garantito i controlli.

#### Anche in Italia la legge sul finanziamento pubblico dei partiti prevede che si dichiarino le entrate e le uscite, ma sembra che non ci sia molta trasparenza del nostro sistema. O, sull'altro fronte, controlli adeguati?

Negli Usa la Federal election commission riveste tutto il candidato ogni tre mesi deve documentare entrate e spese. Riveste tutti i conti dei candidati presidenziali e se trova qualcosa di scorretto commina multe, perché c'è esborso di denaro pubblico. Nel caso delle elezioni parlamentari, dove le contribuzioni sono solo private, la revisione dei conti si fa soltanto su denuncia. Tuttavia in tutti questi anni mi sono imbattuto molto raramente in casi di infrazione alle norme. Ma si sente la mancanza di un'indagine a campione, da tenere dopo le elezioni. Sarebbe una misura da introdurre anche in Italia. Come bisognerebbe stabilire dei limiti all'entità dei contributi: da noi sono illimitati.

Quali altre norme si potrebbero introdurre in Italia per rendere più trasparente il flusso di denaro alla politica, anche sulla base dell'esempio americano?

Credo che un sistema di finanziamento misto

MORENA PIVETTI



#### Che cosa si può, che cosa no

- DIVIE TI**
- Sono vietate donazioni in contanti sopra i 100 dollari
  - Sono vietate donazioni con fondi propri di banche, sindacati, appaltatori dello Stato e donazioni di cittadini stranieri

- LIMITAZIONI PER I CITTADINI**
- Possono donare fino a 1.000 dollari al singolo candidato, sia nelle primarie che nelle elezioni generali
  - Possono donare fino a 20.000 dollari ai comitati nazionali di partito
  - Non possono superare i 25.000 dollari in totale ogni anno

- LIMITAZIONI PER I COMITATI DI AZIONE POLITICA (Pac)**
- Possono donare fino a 5.000 dollari al singolo candidato, sia nelle primarie che nelle elezioni generali
  - Possono donare fino a 15.000 dollari ai comitati nazionali di partito
  - L'importo annuale delle donazioni è illimitato
  - I candidati alla Camera raccolgono dal Pac circa il 50% dei loro fondi
  - I candidati al Senato raccolgono dal Pac circa il 25% dei loro fondi

#### FONDI PER LE ELEZIONI PRESIDENZIALI

- Primarie: Per ogni dollaro che il candidato raccoglie da privati riceve un altro dollaro dallo Stato fino a un tetto massimo di 27 milioni di dollari
- Convenzioni: Lo Stato le finanzia con 10 milioni di dollari
- Generali: Solo finanziamento pubblico, 55 milioni di dollari per candidato

pubblico-privato possa funzionare ma che sia necessario stabilire dei precisi tetti di spesa ai candidati dei limiti all'importo delle donazioni dei privati che, lo dico tra parentesi, negli Stati Uniti non sono affatto detraibili dalle tasse come qualcuno sta facendo credere in Italia, accoppiati da un'attenta attività di controllo. Inoltre bisogna prevedere una regolamentazione dell'attività di lobbying, ormai molto diffusa anche nel nostro paese, che preveda la registrazione pubblica dei lobbisti e stabilisca delle norme di comportamento etico. Quando parlo di finanziamento pubblica non intendo necessariamente denaro: potrebbero essere in Italia, ad esempio, le concessioni alle stazioni televisive, in cambio potrebbe essere che nei due mesi che precedono le elezioni garantiscono certi spazi a certe ore a certi utenti. Però dovrebbe essere fatto in cambio dell'accettazione da parte del candidato di restare entro limiti fissati di spesa. È chiaro che non si può fare a fidarsi. L'unica forma che vedo, come dicevo, è l'obbligo di registrazione con individuazione di tutti i singoli contribuenti, identificandoli con nome e cognome, indirizzo, codice fiscale, professione, datore di lavoro. Il circolo tal dei tali ha speso per il candidato x? Se sai che i reversi dei conti possono controllare se il circolo esiste, dove sta, come ha trovato i fondi, se paga le tasse, non avrai certo la tentazione di sgarrare. Ma allora c'è bisogno anche di un sistema fiscale che funzioni: quello italiano non riesce ad accertare niente. I casi di corruzione provati negli Stati Uniti sono molto rari perché i rischi sono troppo grossi e nello stesso tempo i parlamentari uscenti, che godono dei vantaggi legati alla carica hanno capacità di finanziamento molto elevate.

#### Perché la politica è diventata così costosa, tanto che nel libro viene definita come «un'impresa a capitale intensivo»?

La politica in un grande paese, moderno costa, è capitale intensivo perché sempre di più almeno negli Stati Uniti l'elettore viene raggiunto non attraverso i sistemi tradizionali legati alla funzione dei partiti politici ma attraverso fondamentalmente la pubblicità televisiva. Questo fa lievitare di molto i costi. Il secondo motivo è che indebolendosi i partiti la campagna elettorale è di fatto gestita dai singoli candidati, che devono affidarsi a dei professionisti. La professionalizzazione della politica significa anche che ci si mette nelle mani di professionisti: chi fa i sondaggi d'opinione, l'esperto di pubblicità televisiva, quello che ti insegna a parlare e a gestire... In Italia non è ancora così ma il trend va in quella direzione.



## Chi e come finanzia la politica

Un fascio (bundling) singole contribuzioni individuali di vario importo (nei limiti massimi previsti) e li danno tutti insieme per cui formalmente sono semplicemente contribuzioni individuali. La legge è rispettata formalmente ma di fatto si accresce il potere d'impatto di questi soldi e l'azienda ne riceve un certo credito politico.

#### Le elezioni presidenziali

Nella prima fase, le primarie, il sistema di finanziamento è misto privato-pubblico. Il candidato deve raccogliere un certo numero di contributi, di un certo importo in un certo numero di stati per dimostrare che la sua candidatura ha un minimo di validità e a quel punto si qualifica per ricevere fondi pubblici: per ogni dollaro privato raccolto lo stato ne dà un altro fino a un massimo, indicizzato, nelle primarie di quest'anno di 27 milioni di dollari per candidato. Lo stato dà dei soldi per pagare le convenzioni, 10 milioni di dollari quest'anno. Alle elezioni generali il candidato presidenziale non può accettare contribuzioni private: accetta volontariamente di restare entro limiti di spesa per avere in cambio il finanziamento pubblico. Bush e Clinton riceveranno 55 milioni di dollari dallo Stato. Quello è il tetto di spesa.

#### Le scappatoie

Questa somma però non basta: una volta che coperte le spese generali e concentrati i fondi soprattutto nella pubblicità televisiva, che è quella che ha la più grossa incidenza, i soldi non bastano. I comitati nazionali dei partiti, quelli dei gruppi parlamentari, ricevono soldi entro i limiti già detti e li spendono per funzionare e assegnandoli ai vari candidati, i parlamentari uscenti, secondo formule abbastanza complicate: tengono conto degli elettori e dei dati di voto nel collegio. Allora cosa si è inventato? Una distinzione tra denaro che va in conti federali, cosiddetto «hard» e denaro che non va in conti federali: i partiti hanno autorizzato a partire dal 1979 la raccolta di fondi non regolati per attività di rafforzamento dei partiti. Dall'acquisto di sedi alla registrazione di voto degli elettori al finanziamento delle attività dei comitati locali (tutte comunque in funzione delle elezioni). Questo denaro è detto «soft». Che cosa significa? Che i privati ma anche le aziende e addirittura le banche che dal 1907 non possono dare fondi propri ai candidati federali possono dare invece in ammontare illimitato soldi ai comitati nazionali dei partiti. I comitati nazionali concentrano poi questi fondi per esempio negli stati elettoralmente più importanti per attività che di fatto sono di fiancheggiamento delle

campagne nazionali, consentendo al candidato presidenziale che deve restare entro i tetti di spesa stabiliti, di usarli tutti per la pubblicità televisiva. Ecco perché i candidati presidenziali si impegnano fino alla morte nella raccolta di questo tipo di fondi e mandano proprio emissari in giro per il paese.

#### Il dibattito attuale

Questo tipo di denaro ha riaperto il dibattito sul sistema di finanziamento delle elezioni, troppo influenzato da chi ha soldi, dai gruppi d'interesse espressione delle società e dalle aziende che in questo modo aggirano la legge. La legge attuale mirava a contenere la corruzione e un eccesso di influenza. Ha funzionato bene sul primo piano, la corruzione, mentre sul secondo, l'influenza, ha deluso perché i Pac sono il braccio operativo dell'industria dell'influenza e la dipendenza dai deputati Pac dei parlamentari continua ad aumentare. Il 50 per cento dei fondi elettorali di un candidato vengono dai Pac, un 25 per cento per i senatori perché hanno una base contributiva potenzialmente più ampia.

Aziende che danno centomila dollari in «soft money», qualcosa in cambio dovranno avere. Comprano solo accesso? O comprano anche influenza?

#### La riforma non varata

C'è stato pochi mesi fa un tentativo di riforma, votato dalla Camera ma bloccato dal voto di Bush, che tentava di affrontare questo problema, regolando in modo diverso le campagne del Senato e le campagne della Camera, perché ci sono esigenze diverse, ma sostanzialmente introducendo forme di finanziamento pubblico parziale, ancorate all'accettazione da parte del candidato di limiti precisi di spesa. Per esempio alla Camera chi accettava doveva restare entro 600.000 dollari massimo di spesa ma la spesa media oggi è minore, 400.000 dollari per campagna. Sempre qualificandosi in un certo modo (raccolgendo soldi a un certo livello, in tanti stati, ecc.) di questi 600.000, 200.000 venivano dati dalla Stato, 200.000 da privati cittadini (entro i soliti limiti contributivi), e non più di 200.000 dai Pac. Nel caso della Camera si è fatta la scelta di ridurre, di diluire l'incidenza del denaro Pac. La Corte Suprema ha stabilito che si può porre un tetto alle spese elettorali soltanto se è volontario, non può essere imposto. Perché sia volontario bisogna dare degli incentivi, per esempio il finanziamento pubblico. Al Senato invece di dare soldi davano buoni, fino al 20 per cento del tetto totale di spesa consentita, che varia da Stato a Stato sulla base della popolazione, per l'acquisto di tempo televisivo.

Sulla base di questa proposta di legge, che non è diventata operante, si è fatta la scelta di imporre un tetto di spesa in modo da ridurre la corsa affannosa alla questua, di dare come incentivo una forma parziale di finanziamento pubblico, lasciando sempre il finanziamento privato, individuale o di Pac, ma diluendo l'importanza dei soldi privati e quindi anche delle dipendenze e degli obblighi che questo crea.

#### E torniamo alla necessità di fissare dei tetti di spesa nelle campagne elettorali, così da limitare il «bisogno» di denaro.

Nel 1988 è stato calcolato che in America, in tutte le elezioni, a tutti i livelli, sono stati spesi 2 miliardi e 700 milioni di dollari. Stiamo parlando di un continente, negli Usa ci sono 497 mila pubblici ufficiali eletti, dal presidente giù fino allo scienziato di contea. Una cifra enorme ma è enorme perché la devi raccogliere, tenuto conto delle dimensioni del paese, non è poi così alta. Queste somme spese per le campagne impallidiscono di fronte a quelle che alcune grandi corporations spendono annualmente in pubblicità: le campagne fatte nell'87 dalla Procter e Gamble o dalla Philip Morris erano più o meno ciascuna della stessa somma. Però la Philip Morris fa profitti e profitti: l'industria politica non ha un fatturato e non ha dei profitti. La sola delle spese. Ecco perché mettere un tetto alle spese è parte di qualsiasi discorso serio di bonifica e anche l'unica cosa che può legittimare un intervento pubblico.

#### Ricapitolando: i casi di corruzione sono molto limitati, i politici americani ricevono soldi entro i binari fissati dalla legge ma magari non tutto quel si vede è un bel vedere. Si vede un'influenza eccessiva delle lobby, come se il deputato venisse «corrotto» da un solo dollaro dall'associazione dei fabbricanti di armi piuttosto che dagli avvocati o dai produttori di latte.

Diciamo che se ha messo al riparo dalla corruzione il sistema, non lo ha messo al riparo da un eccesso di influenza. Un minimo va sempre messo in conto, di nuovo la differenza è tra livelli fisiologici e patologici. Ci sono gruppi d'interesse civico come Common Cause che attraverso i registri che tiene la Fec ed esaminando il comportamento dei singoli parlamentari al momento del voto, nelle Camere americane sempre palese, si divertono a notare certe strane coincidenze come il parlamentare x che cambia posizione tra due voti avendo nel frattempo ricevuto una donazione quando caso da coloro che prima erano toccati negativamente. Diciamo che chi fa le donazioni compra senz'altro l'accesso. Se sei eletto e io ti ho dato 10 milioni legalmente, certo tu dieci minuti del tuo tempo prezioso per me li troverai sempre. Siamo entusiasti di chiedere al parlamentare di fare una cosa, di votare in un certo modo? Qui si entra in un'area grigia perché non è facilmente definibile che cosa motivi il parlamentare a votare in un certo modo. La legislazione americana ha ovviamente come tutti i codici penali una legge contro la corruzione. Il do ut des, il denaro dato, sia pure sotto forma di contribuzione elettorale nei limiti legali, in cambio della certezza di un comportamento di corruzione. Però per esempio una sentenza recente della Corte Suprema ha già detto che questo dev'essere provato: non basta il sospetto altrimenti si finisce per rendere impossibile il funzionamento del finanziamento privato.

#### Ma queste contribuzioni hanno raggiunto o no un livello tale da inflciare il rapporto tra elettore ed eletto, da stravolgere le regole della democrazia?

Qui c'è un grosso rischio di una crisi di rappresentatività del sistema: il deputato in teona dovrebbe rappresentare gli elettori del proprio collegio e il rappresentante tutti, essendo a sistema unitario. Gli elettori del collegio sono la sua base elettorale. Di fatto però il deputato ne ha ormai due: una, segnata dai limiti del collegio sono i suoi elettori, all'interno dei quali può avere un occhio di riguardo per chi gli dà dei soldi rispetto a chi non glieli dà; l'altra è costituita dagli interessi organizzati, spesso dei tutto sleali: dal suo territorio, che gli danno denaro, sempre legalmente, sulla base delle competenze della commissione in cui siede. Se poi nella commissione Emeriva, le società petrolifere che vogliono arrivare a te ti finanzia, però a un certo punto c'è un conflitto tra queste due basi elettorali. Se finisce per prevalere in termini di capacità di finanziamento quella esterna legata unicamente agli interessi che tu regoli nella commissione x, tu chi rappresenti? L'80 per cento dei cittadini nei vari sondaggi è convinto che lo Stato venga gestito a vantaggio degli interessi privati, dei grossi interessi privati. La debolezza del progetto di riforma del finanziamento della politica votata dalle due Camere e bloccata dal voto di Bush era proprio nel non avere un meccanismo di finanziamento: si stabiliva una parziale forma d'intervento pubblico ma non si chiariva dove trovare i soldi. Non si doveva però far aumentare il deficit, né sottrarre soldi ad altri programmi, né aumentare le tasse.

#### E allora?

Appunto: nessuno osava dire caro cittadino te lo devi pagare: il sistema. Vuoi la democrazia? Funziona in questo modo non facciamo della pochezza, i soldi ci vogliono, devi pagare. Per cui si discusse di tassare i lobbisti o i comitati per l'azione politica (Pac). Per ogni dollaro dato a un deputato, un dollaro andava a un fondo pubblico. L'ho trovato incredibile: cos'è questo se non l'ammissione che i venuti utenti del servizio del parlamentare non sono i cittadini ma sono i lobbisti? Per cui tu gli dici: pagatevi il servizio?

#### Significa far pagare la democrazia ai grandi gruppi industriali...

Be' a chi la usa, paradossalmente ai venuti utenti. È l'ammissione che i venuti utenti della democrazia non sono i cittadini, sono i lobbisti.