



# rivista

n. 2 - luglio 2014

# URFI

## EDITORIALE

**EQUITÀ, LEGALITÀ, TRASPARENZA, EFFICIENZA**

di Antonio Albanese

## SPECIALE FINANZA

**BEPS E PIANIFICAZIONE FISCALE AGGRESSIVA NELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE**

di Piergiorgio Valente e Paolo Bertoli

## SISTEMA PAESE

**L'ITALIA DEL 2020**

di Federico Solfaroli Camillocci

**YOUSTITIA ITALIA REGOLE PARTECIPATE E RINASCITA DEL SISTEMA-PAESE**

di Gian Marco Boccanera

## POLITICA ESTERA

**IL LENZUOLO AL CENTRO DELL'ASIA**

di Graziella Giangiulio e Antonio Albanese

## DIRITTO

**FINANZIAMENTO AI PARTITI E LOBBY**

di Gianluca Sgueo

**MARÒ E IMMUNITÀ FUNZIONALE**

di Lia Tranchino

**TEORIA DEI GIOCHI APPLICATA ALLA MEDIAZIONE**

di Vittorio D'Orsi

**NASCE L'OSSERVATORIO URFI CONTRO LA CORRUZIONE**

di Michele Pinna

## PILLOLE DI SICUREZZA

**SMARTPHONE: IL PERICOLOSO OGGETTO DEL DESIDERIO**

di Nicola Colavito

## SOCIETÀ E CULTURA

**ESERCITAZIONI: BRUGHIERA 2014**

di Alberto Caruso De Carolis

**HURBAN HABITAT, DA VEDERE**

di Maddalena Ingroia

## RASSEGNA STAMPA

# sommario

**EDITORIALE** pagina 3

**EQUITA, LEGALITA, TRASPARENZA, EFFICIENZA**  
di Antonio Albanese

**SPECIALE FINANZA** pagina 4

**BEPS E PIANIFICAZIONE FISCALE AGGRESSIVA  
NELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE**  
di Piergiorgio Valente e Paolo Bertoli



**SISTEMA PAESE** pagina 8

**L'ITALIA DEL 2020**  
di Federico Solfaroli Camillocci

**SISTEMA PAESE** pagina 13

**YOUSTITIA ITALIA REGOLE PARTECIPATE  
E RINASCITA DEL SISTEMA-PAESE**  
di Gian Marco Boccanera



**POLITICA ESTERA** pagina 16

**IL LENZUOLO AL CENTRO DELL'ASIA**  
di Graziella Giangiulio e Antonio Albanese

**DIRITTO** pagina 20

**FINANZIAMENTO AI PARTITI E LOBBY**  
di Gianluca Sgueo



**DIRITTO** pagina 22

**MARÒ E IMMUNITÀ FUNZIONALE**  
di Lia Tranchino

**DIRITTO** pagina 26

**TEORIA DEI GIOCHI APPLICATA ALLA  
MEDIAZIONE**  
di Vittorio D'Orsi



**DIRITTO** pagina 32

**NASCE L'OSSERVATORIO URFI CONTRO LA  
CORRUZIONE**  
di Michele Pinna

**PILLOLE DI SICUREZZA** pagina 34

**SMARTPHONE: IL PERICOLOSO OGGETTO DEL  
DESIDERIO**  
di Nicola Colavito



**SOCIETÀ E CULTURA** pagina 39

**ESERCITAZIONI: BRUGHIERA 2014**  
di Alberto Caruso De Carolis

**SOCIETÀ E CULTURA** pagina 42

**HURBAN HABITAT, DA VEDERE**  
di Maddalena Ingroia



**LA RASSEGNA STAMPA** pagina 44

# Finanziamento ai partiti e Lobby

di Gianluca Sgueo \*



Che cosa lega i temi del finanziamento (privato) ai partiti e quello della regolazione del lobbying? È legittimo sostenere che il primo dei due temi, quello delle donazioni alla politica, sia influenzato dal tasso di trasparenza delle interazioni tra interessi privati e poteri pubblici? Oppure che, invertendo il punto di osservazione, la regolazione del lobbying debba considerare anche l'elargizione di denaro da parte di aziende e privati a favore delle compagini politiche prima, durante e dopo le elezioni?

Le opinioni, al riguardo, sono discordanti. Secondo alcuni il legame tra i due temi è solo marginale, o addirittura inesistente. Altri, di avviso contrario, ritengono che la regolazione del lobbying non possa prescindere dall'intervento sui finanziamenti privati alla politica, e viceversa. Per cui – sostengono – un intervento normativo parziale sarebbe destinato all'insuccesso. Altri ancora, infine, non negano il legame tra i due temi. Tuttavia – concludono – la relazione è sovrastimata (e merita quindi minore attenzione di quella che le viene normalmente attribuita).

Questo è il primo di due articoli (il secondo verrà pubblicato sul prossimo numero della rivista) dedicati a questo argomento. Le pagine che seguono si con-

centrano sul tema del finanziamento ai partiti e il legame di questo con la rappresentanza di interessi. Il secondo articolo invece sarà dedicato al tema della disciplina della rappresentanza professionale degli interessi.

Cominciamo dando un inquadramento numerico del finanziamento privato alla politica. Una ricerca svolta recentemente da Openpolis ha divulgato il dato sul finanziamento privato ai partiti italiani negli ultimi 21 anni. Dal 1992 al 2013 aziende e privati cittadini hanno finanziato i partiti italiani complessivamente per un miliardo e mezzo di euro (cui si sommano altri 2,7 miliardi di finanziamenti pubblici). Forza Italia è il partito che ha incassato di più: 291 milioni di euro, con Letizia Moratti (18,3 milioni) e Vito Bonsignore (5,6 milioni) che segnano il record di finanziamenti individuali. Attenzione: il dato di Openpolis è necessariamente sotto-dimensionato. A oggi, infatti, la normativa italiana impone ai partiti di dichiarare i finanziamenti privati di importo superiore a 50mila euro. Fino al 2003, il tetto stabilito era più basso: 6.600 euro. In sostanza da 10 anni dichiarare finanziamenti inferiori alla soglia dei 50mila è libera scelta di chi dona. Inevitabilmente, una parte (che si presume sostanziosa) di finanziamenti non è tracciabile.

Stesso discorso per altri Paesi. Negli Stati Uniti

\* Le opinioni espresse impegnano solo l'Autore.



ad esempio. È vero che da 4 anni, cioè dal primo quadrimestre 2010, quando si raggiunse la cifra record di 955,6 milioni di dollari, la spesa ufficiale per il lobbying è in caduta libera. È vero anche però che i finanziamenti privati alla politica sono cresciuti esponenzialmente negli ultimi 15 anni. Non solo: le previsioni stimano un nuovo aumento a seguito dalla recente sentenza della Corte Suprema in “McCutcheon V. FEC”, che ha eliminato un altro vincolo al finanziamento (privato) ai candidati a competizioni elettorali negli Stati Uniti. Prima della sentenza, infatti, la legge federale americana poneva un limite massimo (valido per ciascun biennio) di 123.200 dollari per le donazioni. Più esattamente, i limiti erano due. Uno di 48.600 dollari per le donazioni ai singoli candidati e l'altro di 74.600 dollari per i partiti o i PAC (cioè i comitati elettorali che si creano in occasione delle tornate elettorali, il cui scopo è ovviamente raccogliere fondi per sostenere le campagne dei candidati). Con la sentenza i limiti alle donazioni private sono resi molto meno stringenti. Ossia: si potranno donare fino a 2.600 dollari per elezione a ciascun candidato, fino a 32.400 dollari l'anno per ciascun comitato elettorale nazionale, fino a 10.000\$ l'anno per ciascun partito statale, e fino a 5mila\$ per ciascun PAC federale.

Questi i dati. È evidente che, sia in sistemi politici in cui il finanziamento privato si affianca a quello pubblico (è il caso italiano) sia, a maggior ragione, in quelli in cui il finanziamento privato è la sola fonte di sostegno della politica (come accade negli Stati Uniti) si parla di un fenomeno numericamente rilevante. Bisogna chiedersi allora quanto sia importante disciplinare il lobbying al fine di controllare il flusso di denaro erogato ai partiti. Come anticipato, non tutti sono d'accordo su questo punto. C'è in particolare un economista americano, Gordon Tullock, oggi professore di economia e legge alla George Mason University, che ha studiato il fenomeno negli Stati Uniti, arrivando a riscontrare due anomalie. La prima è lo scarto notevole tra le

somme investite in donazioni alla politica e il valore economico delle decisioni legislative. Le elezioni presidenziali americane del 2000 in cui George Bush si scontrò contro Al Gore registrarono una spesa di circa 3 miliardi di dollari. Quello stesso anno la spesa federale del governo americano ha raggiunto 2,6 trilioni di dollari. Il rapporto tra la prima e la seconda è di 0,1%. La seconda anomalia è nella divisione tra le decisioni dei politici e gli interessi dei donatori. Non necessariamente l'entità della donazione è garanzia di riscontro sul voto. Nel 2003 alcuni ricercatori del MIT di Boston hanno riformulato la domanda di Tullock in modo provocatorio: “perché le grandi *corporation* americane investono anche un solo dollaro nella politica?”. Tra le spiegazioni date tre sono particolarmente efficaci. La prima suggerisce che le aziende destinano poco denaro alle donazioni elettorali, perché sanno che ne ricaveranno poco. I maggiori donatori restano i cittadini. La seconda spiegazione è che le donazioni elettorali sono destinate a ottenere tempo per incontrare il futuro congressista (nel sistema Usa ci sono 100 senatori ogni 313 milioni di cittadini). La terza spiegazione è che con le donazioni l'azienda ottiene l'entrata in eventi legati alla vita politica dell'eletto, aumentando così la propria visibilità.

Attenzione però. Le osservazioni critiche mosse da Tullock e dai ricercatori del MIT hanno senso in un sistema in cui esiste un insieme di regole stringenti per chi esercita attività lobbistiche. Tra gli obblighi imposti ai lobbisti ci sono la dichiarazione delle somme investite per l'esercizio della propria attività professionale. Per cui è sempre possibile conoscere lo stato dell'arte della spesa delle grandi *corporations*, oltre che delle associazioni di rappresentanza di queste ultime. Viceversa, in un sistema privo di regole sull'esercizio dell'attività lobbistica, diviene impossibile controllare le relazioni tra interessi privati e politica. In questo caso non si conoscono né la spesa per l'attività di *lobbying*, né si conoscono completamente i finanziamenti alla politica. ■