

## **I divieti al finanziamento dei partiti politici nella legge n. 3 del 2019. Alcuni rilievi critici\***

di Daniele Coduti \*\*  
(17 settembre 2019)

La legge n. 3 del 2019 ha attirato l'attenzione della dottrina soprattutto per le sue previsioni in tema di prescrizione dei reati, tuttavia, essa ha un contenuto diversificato, giacché, oltre alle norme inerenti alla prescrizione di reati, ne contiene altre riguardanti il contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione e altre ancora relative alla trasparenza dei partiti politici, come si evince dalla stessa rubrica della legge ("Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici").

Invero, anche le norme relative alla disciplina dei partiti politici appaiono di un certo interesse, poiché evidenziano uno dei limiti di tale disciplina, che consiste nell'assenza di organicità, cui cercano di sopperire ripetuti interventi normativi sulle associazioni riconducibili all'art. 49 Cost., sovente non coordinati tra loro e inidonei a considerare il fenomeno partitico nel suo complesso. Di solito, infatti, la disciplina che riguarda i partiti politici è poco attenta all'esigenza di considerarli come strumento per consentire ai cittadini di concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale, mirando piuttosto a disciplinarne solo alcuni aspetti, solitamente legati al finanziamento dei partiti politici e al rischio che questo possa alimentare fenomeni corruttivi.

Questo limite pare evidente in talune previsioni della legge n. 3 del 2019, che, vietando ad alcune tipologie di soggetti di finanziare i partiti politici, sembra preoccuparsi esclusivamente degli aspetti economici del finanziamento e non di quelli legati alla partecipazione delle persone alla determinazione della politica nazionale. Il riferimento, in particolare, è alla disposizione secondo cui: «È fatto divieto alle persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto di elargire contributi ai partiti o movimenti politici ovvero alle liste di cui al comma 11, primo periodo» (art. 1, co. 12, l. 3/2019), riguardanti, queste ultime, le elezioni amministrative nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Tale previsione pare esprimere almeno due profili di criticità, che meritano di essere posti in evidenza.

Innanzitutto, vietare alle persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali di finanziare un partito può impedire agli stranieri extracomunitari di sostenere un partito politico o persino di iscriversi ad esso. Ciò dipende dal modo in cui si interpreta il divieto contenuto nella legge del 2019, poiché esso potrebbe essere inteso in senso lato, escludendo la possibilità di finanziare un partito anche solo versando la quota di iscrizione ad esso, oppure in senso stretto, considerando vietati i contributi diversi dalla quota di iscrizione.

Inteso nel primo senso, la norma impedirebbe agli stranieri extracomunitari di iscriversi a un partito politico, salvo che quest'ultimo non consenta l'iscrizione gratuitamente. Tuttavia, l'unica forza politica – tra quelle rappresentate in Parlamento al momento in cui si scrive – che contempla l'iscrizione gratuita è il Movimento 5 Stelle, il cui statuto, però, limita l'iscrizione ai soli cittadini italiani (all'art. 3). Pertanto, inteso il divieto in

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

senso tanto ampio, gli stranieri extracomunitari regolarmente residenti in Italia non potrebbero iscriversi a nessuno dei principali partiti politici italiani.

Invece, ove si intendesse il divieto in questione come limitato ai contributi diversi dalla quota di iscrizione, esso impedirebbe agli stranieri extracomunitari di sostenere un partito finanziariamente – poiché non potrebbero versare dei contributi economici – e potrebbe limitare altresì le possibilità di tali soggetti di partecipare alle attività del partito. Infatti, la legge n. 3 del 2019, ai fini della pubblicità dei contributi ricevuti da ciascun partito, fa riferimento sia a contributi in denaro complessivamente superiori nell'anno a 500 euro per soggetto erogatore, sia a prestazioni o altre forme di sostegno di valore equivalente per soggetto erogatore (art. 1, co. 11, l. 3/2019); pertanto, la legge in questione potrebbe vietare anche quelle forme di partecipazione degli stranieri extracomunitari alle attività di un partito che si sostanziano in un contributo non monetario, sebbene economicamente valutabile, salvo le attività a contenuto non commerciale, professionale o di lavoro autonomo di sostegno volontario all'organizzazione e alle iniziative del partito o movimento politico (art. 1, co. 11, l. 3/2019), che, si deve ritenere, nell'anno non superino il valore di 500 euro.

Pertanto, la legge n. 3 del 2019 pare introdurre per gli stranieri extracomunitari una limitazione delle possibilità di far parte di un partito politico, di sostenerlo o di partecipare alle sue attività che sembra essere particolarmente rigorosa, ma non del tutto giustificata.

Invero, la scelta del legislatore non appare illegittima: in primo luogo, in virtù del tenore letterale dell'art. 49 Cost., che fa espressamente riferimento ai soli cittadini; in secondo luogo, perché la disposizione costituzionale è collocata nel Titolo IV della Parte I della Costituzione, il primo dedicato ai rapporti politici, la seconda volta a disciplinare gli aspetti fondamentali riguardanti i diritti e i doveri di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica. Pertanto, il riconoscimento ai cittadini italiani della libertà di associarsi in partiti politici costituirebbe il livello minimo di garanzia per tale libertà, che consente al legislatore di limitarla nei confronti di chi non possiede la cittadinanza italiana, ma non impedisce di ipotizzare soluzioni diverse.

Se si considera che il processo di integrazione europea e la nascita dell'Ue, da un lato, hanno favorito una parziale estensione dei diritti politici e, in particolare, del diritto di voto anche a chi non possiede la cittadinanza italiana ma possiede quella europea, e, dall'altro, hanno condotto alla formazione di partiti politici europei, si potrebbe riflettere sulla possibilità di estendere alcuni diritti politici anche agli stranieri non comunitari. In particolare, consentire agli stranieri extracomunitari regolarmente residenti sul territorio italiano di sostenere un partito, finanziandolo e dando un contributo alle sue attività, potrebbe costituire uno strumento di inclusione sociale, perché potrebbe favorire le relazioni dello straniero con altri membri della comunità di cui fa parte, incoraggiando il confronto reciproco e l'acquisizione di un sentimento di appartenenza che potrebbe favorire l'inclusione nella comunità stessa.

La scelta contenuta nella legge n. 3 del 2019 di limitare la partecipazione ad un partito politico da parte degli stranieri vietando loro di finanziarlo non contrasta con l'art. 49 Cost. – che, come si è detto, tutela solo i cittadini – e appare altresì coerente con la decisione di non riconoscere loro il diritto di voto neanche a livello locale, considerato che l'Italia non ha dato applicazione al Capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata dal Consiglio d'Europa il 5 febbraio 1992 (cfr. l. n. 203/1994, "Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente ai capitoli A e B"); tuttavia, sembrerebbe una scelta da rimeditare, ipotizzando una riforma che consenta agli stranieri non comunitari regolarmente residenti

in Italia di sostenere un partito di cui condividono l'impostazione politico-ideologica o che ritengono possa meglio tutelare i propri diritti o interessi. Infatti, il tenore dell'art. 49 Cost. consente al legislatore di continuare a dettare per gli stranieri una disciplina differente da quella relativa a chi possiede la cittadinanza italiana, ma non impedisce di riconoscere agli stranieri un pur limitato diritto di associazione partitica. Pertanto, il legislatore potrebbe, ad esempio, vietare la fondazione di partiti costituiti solo da stranieri, ma, al tempo stesso, potrebbe consentire a questi ultimi di iscriversi a partiti già esistenti oppure di finanziarli o di partecipare in vario modo alle loro attività.

Se il divieto di finanziare i partiti politici da parte degli stranieri non comunitari appare da riconsiderare, ma non illegittimo, il divieto alle persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto di elargire contributi ai partiti contenuto nella legge n. 3 del 2019, ove considerato con riferimento ai cittadini italiani, solleva maggiori dubbi.

In effetti, laddove il divieto dovesse riguardare i cittadini italiani privati del diritto di voto e il divieto dovesse essere inteso in senso lato, ovvero, come si è visto poco sopra, come divieto anche di versare la quota di iscrizione, la norma in questione impedirebbe ad alcuni cittadini italiani di iscriversi a un partito politico, senza che tale limite possa essere desunto dalla Costituzione.

In effetti, gli unici limiti che la Costituzione pone al diritto di associarsi in partiti politici dei cittadini sono quelli contemplati dall'art. 98 Cost., secondo il quale «[s]i possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero».

Questa previsione costituzionale è stata oggetto di numerose critiche, anche perché – da un punto di vista meramente pratico – sembrerebbe impossibile impedire qualsivoglia forma di partecipazione ad un partito politico, in quanto il legislatore potrebbe inibire il solo atto formale dell'iscrizione. Peraltro, poiché l'art. 98 Cost. fa testualmente riferimento a delle "limitazioni" al diritto di iscriversi ai partiti politici, non sarebbe possibile prevedere un radicale divieto di iscrizione, tale da sopprimere il diritto tutelato dall'art. 49 Cost. In ogni caso, l'art. 98, co. 3, Cost. consente di prevedere tali limitazioni, ma non le impone, lasciando al legislatore il compito di decidere in merito. Poiché esse incidono sui diritti delle persone e, in particolare, su quello contemplato dall'art. 49 Cost., le limitazioni che il legislatore può prevedere dovrebbero essere solo quelle funzionalmente connesse allo svolgimento di determinate funzioni pubbliche e solo nella misura minima, indispensabile a garantire l'imparzialità dell'attività e il prestigio di chi la svolge.

Particolarmente rilevante ai fini dei divieti contemplati dalla legge del 2019 è osservare che il co. 3 dell'art. 98, Cost. avrebbe un forte valore di esclusione, perché non consentirebbe al legislatore di introdurre limitazioni all'iscrizione ai partiti politici per categorie diverse da quelle in esso elencate.

Così inteso l'art. 98, co. 3, Cost., ove la legge n. 3 del 2019 intendesse vietare ai cittadini privati del diritto di voto anche la possibilità di versare la quota di iscrizione a un partito e, di conseguenza, dovesse impedire a un cittadino di iscriversi a un partito e di partecipare, così, con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale, la norma in questione dovrebbe essere considerata incostituzionale, perché limiterebbe il diritto contemplato dall'art. 49 Cost. al di fuori delle ipotesi espressamente previste dall'art. 98, co. 3, Cost.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata, dunque, richiederebbe di intendere il divieto in questione in senso stretto, come limite per le sole erogazioni liberali diverse dalle quote associative.

Tuttavia, anche così interpretato, tale divieto potrebbe comunque limitare l'esercizio del diritto desumibile dall'art. 49 Cost., giacché il coinvolgimento in un partito politico si sviluppa attraverso gradi di partecipazione diversi, che non necessariamente comportano l'iscrizione al partito o l'acquisizione della qualifica di socio in senso pieno, ma che possono sostanziarsi in un sostegno del cittadino di natura finanziaria o attraverso prestazioni lavorative in favore del partito che si ritiene di sostenere pur non aderendovi. Ciò appare ancora più rilevante se si considera che – a fronte del calo degli iscritti – i partiti politici contemporanei puntano a coinvolgere in varia misura anche i simpatizzanti e gli elettori, sebbene non iscritti al partito. È il caso, ad esempio, del Partito democratico, che coinvolge nella selezione della propria classe dirigente gli iscritti e i simpatizzanti, anche stranieri comunitari oppure extracomunitari residenti in Italia in possesso del permesso di soggiorno (cfr., in particolare, l'art. 2 dello statuto del partito), o di Fratelli d'Italia, che consente a chi non intenda aderire formalmente al partito di essere coinvolto attraverso la formula "Amicizia", un'adesione gratuita che consente comunque di partecipare alla vita del partito con modalità disciplinate da un apposito regolamento (cfr. l'art. 5 dello statuto del partito, che fa riferimento ai cittadini italiani e a quelli di uno Stato membro dell'Ue residenti in Italia).

Quindi, pur interpretando in senso stretto il divieto contenuto nella legge n. 3 del 2019, alcune modalità di partecipazione ai partiti politici che si sostanziano in attività economicamente valutabili rischierebbero di essere vietate, configurando un limite che pare eccessivamente e irragionevolmente rigoroso, tanto da rischiare di limitare il diritto deducibile dall'art. 49 Cost.

Peraltro, se si considera che le ragioni che possono comportare la privazione del diritto di voto ai sensi dell'art. 48 Cost. sono di varia natura (incapacità civile, effetto di sentenza penale irrevocabile, indegnità morale), il divieto di finanziare i partiti di cui si discute appare ancora più irragionevole, poiché pone sullo stesso piano posizioni che potrebbero essere anche notevolmente diverse, tanto da non giustificare un divieto netto e dalla portata generale come quello contemplato dalla legge n. 3 del 2019.

Infine, tale limite sembra ancor meno comprensibile ove si consideri che esso è contenuto all'interno di una legge che aumenta la trasparenza delle forme di finanziamento dei partiti, favorendo la conoscibilità dei finanziatori di ciascun partito politico e rendendo probabilmente superfluo il divieto riguardante le persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto.

Le brevi considerazioni svolte permettono di osservare come la frammentata disciplina dei partiti politici approvata nel corso degli anni riguardi prevalentemente il tema del loro finanziamento e si preoccupi principalmente di contrastare eventuali fenomeni di finanziamento illecito e di corruzione, anche a rischio di comprimere i diritti dei cittadini. Sembrerebbe opportuna, invece, non solo una disciplina organica dei partiti politici, ma anche che essa tutelasse adeguatamente i diritti che i cittadini possono esercitare "nei" e "attraverso i" partiti, così da valorizzare il concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale di cui all'art. 49 Cost.

\*\* Ricercatore confermato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Foggia.