

## Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?<sup>\*</sup>

di Tommaso F. Giupponi \*\*  
(10 ottobre 2019)

**Sommario:** 1. La via italiana alla trasparenza dei partiti (e movimenti) politici. La disciplina delle forme di finanziamento e la «democrazia interna». - 2. La tracciabilità dei contributi a favore di partiti (e movimenti) politici. Gli obblighi dei titolari di cariche elettive e di governo. - 3. La trasparenza di fondazioni, associazioni e comitati «politici». - 4. Trasparenza dei partiti (e movimenti) politici e riservatezza dei soggetti coinvolti. Quali forme di bilanciamento?

### 1. La via italiana alla trasparenza dei partiti (e movimenti) politici. La disciplina delle forme di finanziamento e la «democrazia interna»

La legislazione sul finanziamento dell'attività politica ha avuto, come noto, una tormentata evoluzione nel corso degli ultimi anni, culminando nell'abolizione del finanziamento pubblico diretto a partiti e movimenti politici operata dal d.l. n. 149/2013 (convertito, con modificazioni, in l. n. 13/014),<sup>1</sup> e la cui ultima tappa è ben rappresentata dalla recente l. n. 3/2019.<sup>2</sup> Nel corso degli anni, infatti, la legislazione in materia è stata oggetto di diversi interventi legislativi e di ripetuti «cambi di rotta», anche sulla base di importanti iniziative referendarie e della crescente polemica rispetto ai diffusi episodi di malcostume e corruzione politica che le indagini giudiziarie hanno più volte fatto emergere, con particolare evidenza a partire dai primi anni '90 e dalle inchieste legate a «Mani pulite».

Parallelamente a tale percorso, sono stati costantemente rafforzati gli strumenti di controllo sulla gestione finanziaria dei partiti politici, sia attraverso forme di pubblicità e verifica dei relativi rendiconti annuali, sia grazie all'individuazione di limiti massimi e tracciabilità delle fonti di finanziamento privato, con particolare riferimento alla disciplina delle campagne elettorali.<sup>3</sup> Il tutto nella consapevolezza di dover garantire appieno quel pluralismo politico che è chiaramente evocato dall'art. 49 Cost., laddove esso individua nei partiti politici lo strumento attraverso cui i cittadini esercitano il loro diritto a «concorrere con metodo democratico» alla determinazione della politica nazionale.

Da questo punto di vista, la storia della disciplina del finanziamento (pubblico e privato) dei partiti in Italia si intreccia con l'annosa questione dell'attuazione dell'art. 49 Cost. e dell'esatta interpretazione della citata previsione del «metodo democratico» come elemento costituzionalmente coesistente alla stessa forma partito, espressione privilegiata di partecipazione politica collettiva dei cittadini. Senza poter qui ripercorrere in maniera esaustiva il citato dibattito, basti solo ricordare come esso si sia concentrato

<sup>\*</sup> Contributo destinato agli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, in corso di pubblicazione.

<sup>1</sup>Sul punto, tra gli altri, si vedano F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Giuffrè, 2012; nonché, per un ampio e aggiornato panorama sul tema, i diversi contributi pubblicati in G. TARLI BARBIERI-F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, 2016, ed ivi bibliografia citata. Per una recente prospettiva politologica, vedi anche D.R. PICCIO (a cura di), *Il finanziamento alla politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Carocci, 2018.

<sup>2</sup>Da ultimo modificata, sul punto, dall'art. 43 del d.l. n. 34/2019 (convertito, con modificazioni, in l. n. 58/2019).

<sup>3</sup>Su cui, da ultimo, cfr. G. ARCONZO, *La regolamentazione del finanziamento delle campagne elettorali. Limiti di spesa, obblighi di trasparenza e sistemi di controllo*, in G. TARLI BARBIERI-F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 231 s.

sull'esatta dimensione operativa del «metodo democratico», da alcuni limitata alla sola attività esterna dei partiti politici, mentre per altri da considerare estesa anche all'organizzazione interna degli stessi.<sup>4</sup>

Evidente, in questo dibattito, la preoccupazione di garantire al contempo piena autonomia interna ai partiti protagonisti del patto costituente, senza però soffocarne il dibattito interno, con particolare riferimento alla tutela delle minoranze. Come noto, nell'evoluzione del nostro sistema politico-costituzionale prevalse la preoccupazione di garantire piena autonomia interna ai partiti politici i quali, in assenza di una specifica legislazione di attuazione dell'art. 49 Cost., vennero di conseguenza attratti alla disciplina civilistica relativa alle associazioni non riconosciute.<sup>5</sup>

Nonostante i diversi disegni di legge presentati nel corso delle legislature repubblicane e le diverse sollecitazioni venute dalla dottrina, infatti, nessuna organica disciplina di attuazione dell'art. 49 Cost. è stata finora mai approvata, nemmeno in occasione delle frequenti riforme elettorali che hanno caratterizzato l'ordinamento italiano a partire dal 1993. Tuttavia, qualcosa sembra essere cambiato nel corso delle ultime due legislature, anche alla luce dell'affermazione elettorale di formazioni politiche (come il Movimento 5 stelle) che, in forte polemica con il tradizionale sistema dei partiti, hanno affermato modalità organizzative interne e procedure decisionali fortemente innovative e costruite attraverso una forte valorizzazione delle tecnologie informatiche e della rete. Senza entrare nel merito dell'ampio dibattito scientifico<sup>6</sup> che tali evoluzioni hanno sollecitato, appare evidente come esse abbiano impresso una forte accelerazione alla discussione sul ruolo dei partiti, sulle loro fonti di finanziamento e sulla trasparenza dei loro meccanismi decisionali.

Non è un caso, allora, che nel corso della XVII legislatura sia stato approvato il già citato d.l. n. 149/2013 il quale, oltre alla progressiva abolizione del finanziamento «pubblico» diretto ai partiti, ha significativamente inciso sulle fonti di finanziamento «privato»,<sup>7</sup> con un rafforzamento degli strumenti di trasparenza e controllo che già erano

---

<sup>4</sup>Vedi S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, 2009; nonché, più recentemente, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, 2017. Più in generale, vedi anche AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, 2009.

<sup>5</sup>Cfr., da ultimo, F. MAIOLO, *Brevi cenni sul partito politico come soggetto di diritto privato*, in G. TARLI BARBIERI-F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 189 s. Tale prospettiva sembra essere assunta anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale «l'art. 49 Cost. attribuisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e non specifici poteri di carattere costituzionale», inquadrandoli nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi, «quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati». In questo senso, anche «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria [...] quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» [...] non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali; circostanza che, per la Corte, troverebbe conferma nelle scelte fatte dall'Assemblea costituente, che lasciò cadere – pur dopo lunga discussione – due proposte diverse: una volta a riconoscere ai partiti politici attribuzioni di carattere costituzionale, comprensive della presentazione di liste elettorali e del diritto di promuovere azioni davanti alla Corte costituzionale; un'altra, volta a rinviare alla legge il conferimento ai partiti di poteri propri in ordine alle elezioni e di altre funzioni di pubblico interesse, previa individuazione – da parte della stessa legge – dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l'accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale» (cfr. l'ord. n. 79/2006, con la quale i partiti sono stati esclusi dal novero dei «poteri dello Stato» in grado di ricorrere alla Corte per conflitto di attribuzioni; in senso conforme, vedi anche la successiva ord. n. 120/2009).

<sup>6</sup>Sul punto, da ultimo, vedi P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, 2012; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Franco Angeli, 2018; G. CARAPEZZA FIGLIA-G. FRAZZA-G. RIVISECCHI (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.

<sup>7</sup>Attualmente, infatti, i partiti possono accedere a due canali di finanziamento: a) una contribuzione volontaria fiscalmente agevolata (art. 11 del d.l. n. 149/2013); b) una forma di contribuzione indiretta fondata

stati abbozzati al termine della precedente legislatura dalla l. n. 96/2012. Con tali provvedimenti, infatti, il legislatore ha costruito un sistema di forte incentivazione alla trasparenza e alla democraticità interna di partiti e movimenti politici, facendo leva sull'accesso alle rinnovate forme di finanziamento previste dal legislatore.

Mentre, infatti, si arenava al Senato un'organica proposta di legge di attuazione dell'art. 49 Cost., approvata dalla Camera dei deputati l'8 giugno del 2016,<sup>8</sup> venivano comunque introdotte diverse rilevanti disposizioni in merito, sia nella già citata legislazione sul finanziamento dei partiti, sia in occasione dell'approvazione dell'ultima riforma elettorale, di cui alla l. n. 165/2017. Già l'art. 5 della l. n. 96/2012, infatti, subordinava l'accesso alle forme di finanziamento allora previste alla presentazione da parte dei partiti che avessero voluto accedervi del proprio atto costitutivo e dello statuto, specificando che quest'ultimo avrebbe dovuto «essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti». Il successivo art. 9, parallelamente, ha istituito la Commissione per la trasparenza e il controllo dei bilanci dei partiti e dei movimenti politici, cui è stato affidato il compito di controllare la regolarità e la conformità dei rendiconti presentati dai partiti e dai movimenti politici, «anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse» oltre che l'avvenuta pubblicazione sui rispettivi siti *internet* della prescritta documentazione contabile.

Tali previsioni sono state ulteriormente rafforzate dal successivo d.l. n. 149/2013, il quale ha meglio specificato le caratteristiche di democraticità interna che i partiti e movimenti politici devono assicurare per poter accedere ai riformati strumenti di finanziamento delle loro attività.<sup>9</sup> L'art. 4, infatti, ha istituito un apposito Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti, pubblicato sul sito del Parlamento italiano, cui risultano iscritte solamente le formazioni politiche che, assicurando un determinato contenuto dei propri statuti, possono accedere a tali finanziamenti, la cui tenuta e il cui controllo è attribuito alla Commissione già istituita dalla l. n. 96/2012 (non a caso ridenominata Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici). Tale previsione è particolarmente significativa, anche alla luce di alcuni dei requisiti richiesti quali, ad esempio, la cadenza delle assemblee congressuali nazionali, i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia, le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito nonché i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi. Rilevante anche la previsione che gli statuti debbano indicare le modalità di selezione delle candidature, le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure previste, assicurando il diritto alla difesa. Infine, è prevista la necessità che gli statuti indichino regole in grado di garantire la trasparenza della gestione finanziaria, anche se con il necessario rispetto della vita privata e garantendo la protezione dei dati personali dei soggetti coinvolti.

---

sulle scelte espresse dai cittadini in occasione della dichiarazione annuale dei redditi in merito all'eventuale destinazione ad un determinato partito politico di una quota pari al 2 per mille dell'Irpef (art. 12 del d.l. n. 149/2013).

<sup>8</sup>«Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica» (XVII legislatura; AC 2839; AS 2439). Su tale progetto, cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 115 s.

<sup>9</sup>Cfr. F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI-F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 51 s.

Da ultimo, come già accennato, la l. n. 165/2017<sup>10</sup> ha previsto che i partiti o movimenti politici che intendano presentare candidature alle elezioni politiche debbano depositare lo statuto già registrato o, in assenza, una dichiarazione recante alcuni elementi minimi di trasparenza quali l'indicazione del loro legale rappresentante, degli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni; dati da pubblicare, insieme al simbolo depositato e al programma elettorale, sul sito del Ministero dell'interno, nella sezione «Elezioni trasparenti».

## **2. La tracciabilità dei contributi a favore di partiti (e movimenti) politici. Gli obblighi dei titolari di cariche elettive e di governo**

Una prima serie di novità, introdotte dalla l. n. 3/2019, riguarda l'individuazione di più robuste forme di pubblicità dei finanziamenti ricevuti da partiti e movimenti politici, individuati sulla base di quanto già previsto dall'art. 18 del d.l. n. 149/2013.<sup>11</sup> E' infatti previsto che ogni contributo sopra i 500 euro complessivi annui debba essere annotato, entro il mese solare successivo a quello della percezione, in un apposito registro tenuto da ciascun partito o movimento politico, con l'espressa indicazione dell'identità del soggetto erogante, dell'entità del contributo versato e della data di erogazione dello stesso, e che

---

<sup>10</sup>Si veda, in particolare, l'art. 4 della l. n. 165/2017, in base al quale «in apposita sezione del sito *internet* del Ministero dell'interno, denominata «Elezioni trasparenti», entro dieci giorni dalla scadenza del termine per il deposito dei contrassegni di cui all'articolo 15, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato che ha presentato le liste sono pubblicati in maniera facilmente accessibile: a) il contrassegno depositato, con l'indicazione del soggetto che ha conferito il mandato per il deposito ai sensi dell'articolo 15, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957; b) lo statuto ovvero la dichiarazione di trasparenza, depositati ai sensi dell'articolo 14, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dall'articolo 1 della presente legge; c) il programma elettorale con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica, depositato ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Nella medesima sezione di cui al comma 1 sono pubblicate, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle liste dei candidati, per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato, le liste di candidati presentate per ciascun collegio». Si ricorda che, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957 (come modificato dall'art. 1 della legge n. 165 del 2017), «all'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato nonché, ove iscritto nel registro di cui all'articolo 4 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, deve essere depositato il relativo statuto ovvero, in mancanza, una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni».

<sup>11</sup>In base al quale «si intendono per partiti politici i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo» alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in uno dei Consigli regionali o della Province autonome; nonché i partiti e movimenti politici cui dichiararsi di fare riferimento un Gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi Regolamenti interni o una singola componente interna al Gruppo misto, ovvero quelli che abbiano depositato congiuntamente il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una delle competizioni elettorali sopra ricordate mediante la presentazione di una lista comune di candidati o di candidati comuni, riportando almeno un candidato eletto, sempre che si tratti di partiti politici che risultino iscritti nel Registro nazionale dei partiti riconosciuti prima della data di deposito del contrassegno (cfr. l'art. 1, comma 11, della l. n. 3/2019, anche in relazione a quanto previsto anche dall'art. 10, commi 1 e 2, del d.l. n. 149/2013). Su tali previsioni si veda G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento privato ai partiti nel decreto-legge n. 149 del 2013: limiti e garanzie di trasparenza*, in G. TARLI BARBIERI-F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., in particolare p. 118 s.



tali dati (oltre che riportati nel rendiconto di esercizio dell'anno in questione) debbano essere contestualmente pubblicati sul sito *internet* ufficiale delle singole formazioni politiche per almeno cinque anni.<sup>12</sup> Per quanto riguarda i contributi «di importo unitario inferiore o uguale a euro 500», invece, tale obbligo di annotazione e pubblicazione deve essere adempiuto «entro il mese di marzo dell'anno solare successivo, se complessivamente superiori nell'anno a tale importo».<sup>13</sup> I medesimi obblighi sono previsti anche in relazione alle liste e ai candidati alla carica di Sindaco nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

Particolarmente significativa la previsione in base alla quale con l'elargizione di tali contributi «s'intende prestato il consenso alla pubblicità dei dati da parte dei soggetti erogatori», tanto che ai partiti e movimenti politici è fatto espresso divieto di accettare «contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno a carattere patrimoniale, in qualsiasi modo erogati, ivi compresa la messa a disposizione con carattere di stabilità di servizi a titolo gratuito, da parte di persone fisiche o enti che si dichiarino contrari alla pubblicità dei relativi dati» (escluse, però, le attività di sostegno volontario all'organizzazione e alla gestione delle loro iniziative politiche).<sup>14</sup>

Tali obblighi di pubblicità vanno quindi ad aggiungersi a quelli che erano già previsti per i partiti politici dall'art. 4, comma 3, della l. n. 659/1981, in base al quale «nel caso di erogazione di finanziamenti o contributi» superiori ad una determinata soglia annuale, «compresa la messa a disposizione di servizi, il soggetto che li eroga ed il soggetto che li riceve sono tenuti a farne dichiarazione congiunta, sottoscrivendo un unico documento, depositato presso la Presidenza della Camera dei deputati ovvero a questa indirizzato con raccomandata con avviso di ricevimento». Tale soglia, più volte aggiornata fino ad arrivare a 50.000 euro, è stata significativamente abbassata a 5.000 euro dalla l. n. 96/2012;<sup>15</sup> l'art. 1, comma 18, della l. n. 3/2019 ha ulteriormente abbassato tale limite, fissato ora in 3.000 euro annui,<sup>16</sup> con la contestuale abrogazione della deroga alla dichiarazione congiunta precedentemente prevista in caso di contribuzioni effettuate con mezzi di pagamento elettronico che consentissero la tracciabilità dell'operazione di finanziamento.<sup>17</sup>

La l. n. 3/2019, inoltre, ha modificato in parte anche il regime di pubblicità per i partiti o i movimenti politici iscritti al Registro nazionale che abbiano beneficiato dei previsti contributi o finanziamenti, riducendo da 5.000 a 500 euro il tetto al di sopra del quale i rappresentanti legali degli stessi sono tenuti a tramettere alla Presidenza della Camera l'elenco dei soggetti erogatori e la relativa documentazione contabile.<sup>18</sup> Contestualmente,

<sup>12</sup>E' previsto che tale obbligo di annotazione riguardi anche «prestazioni o altre forme di sostegno di valore equivalente». Il termine previsto per la pubblicazione si riduce a quindici giorni in caso di cessazione anticipata della legislatura, a decorrere dalla data di scioglimento delle Camere (art. 1, comma 11, della l. n. 3/2019).

<sup>13</sup>In questo senso, da ultimo, l'art. 43 del d.l. n. 34/2019.

<sup>14</sup>Precisandosi, tuttavia, che il contenuto di tali attività volontarie deve comunque essere «non commerciale, professionale e di lavoro autonomo», e prevedendo comunque l'obbligo di rilasciare apposita ricevuta relativa all'attività svolta.

<sup>15</sup>Cfr. l'art. 11, comma 1, della l. n. 96/2012.

<sup>16</sup>Si ricorda come, per espressa previsione dell'art. 4, comma 3, della citata l. n. 689/1981, tali disposizioni si applicano anche «ai membri del Parlamento nazionale, ai membri italiani del Parlamento europeo, ai consiglieri regionali, provinciali e comunali, ai candidati alle predette cariche, ai raggruppamenti interni dei partiti politici nonché a coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici».

<sup>17</sup>Come previsto, in precedenza, dall'art. 5, comma 3, del d.l. n. 149/2013 in relazione ai finanziamenti o ai contributi erogati in favore dei partiti politici iscritti nel Registro nazionale che non superassero nell'anno l'importo di 100.000 euro.

<sup>18</sup>Cfr. l'art. 1, comma 17, lett. b, della l. n. 3/2019, che ha modificato sul punto l'art. 5, comma 3, del d.l. n. 149/2013, il quale precisa altresì che tale trasmissione deve avvenire «entro il mese solare successivo a quello di percezione ovvero, in caso di finanziamenti o contributi di importo unitario inferiore o uguale a euro

tale elenco deve essere pubblicato anche sul sito *internet* ufficiale del Parlamento italiano, con l'esclusione espressa della necessità del consenso da parte dei soggetti interessati.<sup>19</sup>

Vengono poi ora espressamente vietati<sup>20</sup> «contributi, prestazioni o altre forme di sostegno» a partiti e movimenti politici (nonché alle liste e ai candidati alla carica di Sindaco nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) provenienti da «governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia», con l'evidente intento di impedire indebite influenze esterne sullo scenario politico nazionale. Analogo divieto, poi, è previsto in relazione «alle persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto», al fine di evitare il potenziale «inquinamento» politico-finanziario da parte di soggetti condannati alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici o sottoposti a misure di sicurezza detentive o alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale,<sup>21</sup> con particolare riferimento a fatti di corruzione e a potenziali infiltrazioni della criminalità organizzata.<sup>22</sup>

Anche in questo caso, i prescritti divieti si aggiungono a quelli previsti sin dalla l. n. 195/1974, il cui articolo 7, comma 1, stabilisce che «sono vietati i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica, [...] a favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative e di gruppi parlamentari». Tale divieto è stato successivamente steso, dalla l. n. 96/2012, anche «alle società con partecipazione di capitale pubblico pari o inferiore al 20 per cento, nonché alle società controllate da queste ultime, ove tale partecipazione assicuri comunque al soggetto pubblico il controllo della società».<sup>23</sup> Da ultimo, la l. n. 3/2019 ha aggiunto, tra i soggetti cui è vietato finanziare in qualsiasi modo partiti o movimenti politici, anche le «cooperative sociali e dei consorzi disciplinati dalla legge 8 novembre 1991, n. 381».<sup>24</sup>

Parallelamente, la l. n. 3/2019 ha cercato di potenziare anche la trasparenza e la tracciabilità dei contributi percepiti dai titolari di cariche elettive e di governo, intervenendo su più piani. Da un lato, infatti, è stata abbassata la soglia prevista dall'art. 5, comma 2-*bis*, del d.l. n. 149/2013, prevedendo che i titolari di cariche elettive e di governo soggetti al regime di pubblicità della loro situazione patrimoniale,<sup>25</sup> debbano integrare le prescritte

---

500, entro il mese di marzo dell'anno solare successivo, se complessivamente superiori nell'anno a tale importo» (come, da ultimo, specificato dall'art. 43 del d.l. n. 34/2019).

<sup>19</sup>Anche in riferimento alla parallela previsione della pubblicazione dell'elenco suddetto sul sito *internet* del singolo partito o movimento politico, come allegato al rendiconto annuale di esercizio.

<sup>20</sup>Si veda l'art. 1, comma 12, della l. n. 3/2019.

<sup>21</sup>Vedi, sul punto, quanto previsto dall'art. 2 del d.P.R. n. 223/1967, recante la disciplina dell'elettorato attivo e sulla tenuta e revisione delle liste elettorali.

<sup>22</sup>In base a quanto previsto dall'art. 1, comma 13, della l. n. 3/2019, la violazione dei predetti obblighi di pubblicità (e dei prescritti divieti) comporta il versamento dei contributi ricevuti alla Cassa delle ammende.

<sup>23</sup>Cfr. l'art. 7, comma 28, della l. n. 96/2012. In ogni caso, anche al di fuori dei divieti citati, l'art. 7, comma 2, della l. n. 195/1974 prevede che «sono vietati altresì i finanziamenti o i contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, da parte di società [...] in favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative o gruppi parlamentari, salvo che tali finanziamenti o contributi siano stati deliberati dallo organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio e sempre che non siano comunque vietati dalla legge».

<sup>24</sup>Si ricorda che, in base a quanto previsto dall'art. 4, comma 1, della l. n. 659/1981, i citati divieti sono da considerarsi estesi anche «ai finanziamenti ed ai contributi in qualsiasi forma o modo erogati, anche indirettamente, ai membri del Parlamento nazionale, ai membri italiani del Parlamento europeo, ai consiglieri regionali, provinciali e comunali, ai candidati alle predette cariche, ai raggruppamenti interni dei partiti politici nonché a coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici».

dichiarazioni<sup>26</sup> «con l'indicazione di quanto ricevuto, direttamente o a mezzo di comitati costituiti a loro sostegno [...] a titolo di liberalità per ogni importo superiore alla somma di 500 euro l'anno».<sup>27</sup> Di tali dichiarazioni è prevista altresì la pubblicazione nel sito *internet* del Parlamento italiano e del rispettivo ente di appartenenza. Dall'altro, è stato deciso il già citato abbassamento (da 5.000 a 3.000 euro) della soglia annuale di finanziamenti oltre la quale deve essere presentata alla Camera dei deputati la dichiarazione congiunta del soggetto che li eroga e di quello che li percepisce.

Infine, è stata prevista un'articolata serie di sanzioni amministrative, irrogate dalla già citata Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, in caso di mancato rispetto delle nuove prescrizioni legislative; sia quelle connesse a specifici obblighi di pubblicità,<sup>28</sup> sia quelle relative a espressi divieti di finanziamento.<sup>29</sup>

### 3. La trasparenza di fondazioni, associazioni e comitati «politici»

Contemporaneamente alla crisi dei partiti tradizionali, protagonisti del patto costituente, e ai già citati interventi legislativi sul finanziamento e sulla trasparenza delle formazioni politiche, gli ultimi anni hanno evidenziato una profonda trasformazione delle fondazioni (e associazioni) politiche, che hanno visto un deciso incremento del loro numero.<sup>30</sup> Il modello iniziale delle fondazioni, infatti, vedeva un forte legame culturale con

---

<sup>25</sup>Sulla base di quanto previsto dall'art. 1 della l. n. 441/1982, la quale si riferisce tra l'altro a parlamentari nazionali ed europei, membri del Governo, consiglieri regionali, provinciali e comunali (dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti). L'art. 12 della l. n. 96/2012, come noto, ha esteso la categoria dei soggetti tenuti a tale forma di pubblicità, ricomprendendovi anche i tesoriери di partiti o movimenti politici; successivamente, l'art. 15, comma 1, del d.l. n. 149/2013 vi ha aggiunto anche «coloro che in un partito politico assumono il ruolo, comunque denominato, di responsabile o rappresentante nazionale, di componente dell'organo di direzione politica nazionale, di presidente di organi nazionali deliberativi o di garanzia».

<sup>26</sup>Cfr. l'art. 2 della l. n. 441/1982.

<sup>27</sup>Così l'art. 1, comma 17, lett. a, della l. n. 3/2019. In precedenza, la soglia prevista era di 5.000 euro annui.

<sup>28</sup>Cfr. l'art. 1, comma 22, della l. n. 3/2019, in base al quale è prevista l'applicazione di una sanzione «di importo non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale non annotati o non versati». Tuttavia, «se gli obblighi sono adempiuti con un ritardo non superiore a trenta giorni, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore alla metà non superiore al doppio del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale tardivamente annotati».

<sup>29</sup>Si veda l'art. 1, comma 21, della l. n. 3/2019, che prevede l'applicazione di una sanzione «di importo non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevuti», sempre che entro tre mesi dalla ricezione (in caso di contributi provenienti da «governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero») o dalla «piena conoscenza» delle cause ostate (in caso di contributi provenienti da «persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto») non si sia provveduto «al versamento del corrispondente importo alla Cassa delle ammende» (in questo senso l'art. 43 del d.l. n. 34/2019). Anche in questo caso, però, appare evidente la difficoltà di accertare con esattezza cosa debba intendersi per «piena conoscenza» e quando essa possa ritenersi acquisita, con tutte le conseguenze in merito all'efficacia dei controlli svolti dalla Commissione stessa.

<sup>30</sup>Si vedano i dati riportati da C. MARTINELLI-G.E. VIGEVANI, *Il finanziamento delle associazioni e delle fondazioni politiche*, in G. TARLI BARBIERI-F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., in particolare p. 207, i quali riprendono i dati di un'inchiesta pubblicata su *L'Espresso* del 25 dicembre 2014, secondo la quale si contavano circa 60 fondazioni o associazioni riconducibili in tutto o in parte a partiti o personalità politiche. Più recentemente, si veda anche il censimento di *Openpolis*, richiamato anche dall'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegata al disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia (AC 1189), che sarebbe poi divenuto l. n. 3/2019. In base a tale rilevazione, dal 2015 al 2018 le fondazioni o

le principali formazioni politiche dell'arco costituzionale, principalmente attraverso lo svolgimento di attività di studio e di ricerca storica, la tenuta e la valorizzazione del patrimonio documentale e librario legato ad alcune figure storiche delle culture politiche di riferimento, nonché l'organizzazione di iniziative volte a tenerne vivo il ricordo, proiettando nel presente la loro eredità culturale e politica.<sup>31</sup> Nel complesso, tra gli anni '60 e gli anni '90, le fondazioni politiche (finanziate da fondi pubblici e da contributi provenienti dagli stessi partiti di riferimento) «ebbero non poca importanza nel coadiuvare le forze politiche e le istituzioni nell'opera di elaborazione di soluzioni per i problemi della società italiana, nonché di formazione e selezione della classe dirigente».<sup>32</sup>

Successivamente a tale periodo, il modello di riferimento è significativamente cambiato, e si è assistito ad un significativo aumento di associazioni e fondazioni politiche, ricollegate a singoli *leader* politici o a minoranze interne a formazioni politiche, spesso finalizzate a dare loro una maggiore visibilità; in alcuni casi, le fondazioni sono state create anche per sostenere il percorso volto a costituire nuove formazioni politiche, con tutti i vantaggi fiscali che lo strumento della fondazione porta con sé, e al di fuori dei stringenti obblighi di trasparenza quanto alla loro gestione finanziaria.<sup>33</sup> Il rischio, allora, è quello che i partiti e movimenti politici, al fine di sottrarsi alle regole sempre più stringenti in materia di finanziamento e trasparenza, siano incentivati a ricorrere allo schermo giuridico rappresentato dalle fondazioni e dalle associazioni politiche. Proprio per questo, una serie di interventi legislativi ha cercato, recentemente, di intervenire sul punto, anche se con previsioni non sempre chiare ed efficaci.

Dopo una serie di progetti di legge presentati nel corso della XVI e XVII legislatura, sul punto è intervenuto il d.l. n. 149/2013.<sup>34</sup> L'art. 5, comma 4, del provvedimento in questione, infatti, ha espressamente esteso le già citate norme sulla trasparenza dei partiti e movimenti politici anche alle fondazioni e associazioni politiche, pur con tutta una serie di difficoltà interpretative, a partire dall'esatta indicazione dei soggetti cui la norma si riferisce e degli specifici obblighi che vengono loro estesi. Dal primo punto di vista, la norma si riferiva espressamente «alle fondazioni e alle associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, nonché alle fondazioni e alle associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi di esercizio dell'anno precedente». A tali soggetti, si proseguiva, «si applicano le prescrizioni [...] relative alla trasparenza e alla pubblicità degli statuti e dei bilanci» di cui all'art. 5, comma 1, del medesimo d.l. n. 149/2013.<sup>35</sup>

---

associazioni in qualche modo riconducibili a partiti o movimenti politici sarebbero ben 121, individuate secondo i seguenti criteri: presenza di personale politico negli organi apicali; intitolazione a personalità politiche; svolgimento di attività riconducibili alla discussione e alla formazione della nuova classe politica; perseguimento di obiettivi di *policy making* ([www.openpolis.it](http://www.openpolis.it))

<sup>31</sup>Cfr., sul punto, la ricostruzione storica offerta da P. PISICCHIO, *Le fondazioni politiche in Italia*, Cacucci, 2011.

<sup>32</sup>In questo senso C. MARTINELLI-G.E. VIGEVANI, *Il finanziamento delle associazioni e delle fondazioni politiche*, cit., p. 205.

<sup>33</sup>S. Amorosino, *Le fondazioni culturali «di origine» o a «vocazione» politica*, in *Aedon*, n. 3/2010, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it).

<sup>34</sup>Riferimenti in P. PISICCHIO, *Le fondazioni politiche in Italia*, cit., p. 156 s.; C. MARTINELLI- G.E. VIGEVANI, *Il finanziamento delle associazioni e delle fondazioni politiche*, cit., p. 206 s.

<sup>35</sup>In base al quale «i partiti politici assicurano la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, compresi i rendiconti, anche mediante la realizzazione di un sito *internet* che rispetti i principi di elevata accessibilità, anche da parte delle persone disabili, di completezza di informazione, di chiarezza di linguaggio, di affidabilità, di



Come è stato sottolineato, la normativa in questione, pur mossa da intenzioni apprezzabili, non chiarisce a quali partiti o movimenti politici debba far riferimento il prescritto collegamento con fondazioni e associazioni: a quelli iscritti nel Registro nazionale, come potrebbe sembrare, o a tutti? Nel secondo caso, infatti, la trasparenza rischierebbe di essere solo parziale, potendo tale interpretazione addirittura incentivare le formazioni politiche ad evitare registrazione per ottenere i già citati vantaggi, sottraendosi ai prescritti obblighi di trasparenza.<sup>36</sup> Allo stesso tempo, dubbi sono stati avanzati anche in relazione agli indici di collegamento tra partiti (o movimenti) politici e fondazioni, dal momento che «raramente [...] gli organismi delle fondazioni o associazioni politiche sono nominati in maniera espressa e ufficiale da organismi di partito», dal momento che in molti casi «si tratta di emanazioni di correnti, sottogruppi, singole personalità che agiscono autonomamente, o comunque al di fuori delle sedi canoniche degli organi statuari di un partito».<sup>37</sup>

Anche per questo, la l. n. 3/2019 (successivamente modificata, sul punto, dal d.l. n. 34/2019) ha previsto alcune ulteriori specificazioni le quali, tuttavia, non appaiono del tutto risolutive. Attraverso la riscrittura dell'art. 5, comma 4, del d.l. n. 149/2013, l'intera disciplina sulla trasparenza dei partiti e dei movimenti politici è stata estesa a fondazioni, associazioni e (ora anche) comitati politici, ai quali pertanto non si applicano più solamente le generali disposizioni di cui al comma 1 del medesimo articolo, ma anche le ulteriori, e più penetranti, previsioni dei commi seguenti.<sup>38</sup> Parallelamente, si cerca di rendere più stringente l'insieme degli indici di collegamento da valutare al fine di considerare la «politicità» degli enti in questione. Accanto al caso di fondazioni, associazioni e comitati la composizione dei cui organi direttivi o di gestione sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici,<sup>39</sup> si affiancano ora altri tre casi: a) organi direttivi o di gestione composti per almeno un terzo da «membri di organi di partiti o movimenti politici»; b) ovvero da persone che siano o siano state, nei sei anni precedenti, membri del Parlamento nazionale, europeo, di assemblee elettive regionali o locali di comuni con più di 15.000 abitanti ovvero che «ricoprono o hanno ricoperto, nei sei anni precedenti, incarichi di governo a livello nazionale, regionale o locale, in comuni con più di 15.000 abitanti»;<sup>40</sup> c) infine fondazioni, associazioni e comitati che «erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro

---

semplicità di consultazione, di qualità, di omogeneità e di interoperabilità». A tale previsione, si aggiunge poi l'art. 6 dello stesso d.l. n. 149/2013, in base al quale «al bilancio dei partiti e movimenti politici sono allegati [...] quelli delle fondazioni e associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni dei medesimi partiti o movimenti politici».

<sup>36</sup>Così F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. n. 149 del 2013*, in *Studium Iuris*, n. 11/2014, p. 1284 s.

<sup>37</sup>Cfr. C. MARTINELLI-G.E. VIGEVANI, *Il finanziamento delle associazioni e delle fondazioni politiche*, cit., p. 211.

<sup>38</sup>In questo senso l'art. 1, comma 20, della l. n. 3/2019.

<sup>39</sup>O la cui attività «si coordina con questi ultimi anche in conformità a previsioni contenute nei rispettivi statuti o atti costitutivi» (cfr. l'art. 43 del d.l. n. 34/2019), ferma restando la difficoltà di individuare esattamente che cosa debba per attività che si «coordina» con partiti o movimenti politici, in assenza di ulteriori specificazioni normative

<sup>40</sup>Chiaro, in questo caso, l'intento di superare le incertezze dovute all'originaria formulazione della l. n. 3/2019, la quale faceva riferimento ad organi direttivi composti «in parte» da membri di partiti politici, oltre che ad «incarichi istituzionali» ed «appartenenza politica» non meglio precisati, con il rischio di un eccessivo ampliamento della disciplina medesima.

articolarzioni, di membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero di persone titolari di cariche istituzionali nell'ambito di organi elettivi o di governo».<sup>41</sup>

Infine, è stato espressamente superato il dubbio circa la riferibilità di tali fondazioni e associazioni politiche a tutti i partiti o solamente a quelli iscritti nel citato Registro nazionale. L'art. 1, comma 28, della l. 3/2019 stabilisce infatti che tutte le disposizioni della legge stessa si applichino a fondazioni, associazioni e comitati politici «a prescindere dall'iscrizione del partito o movimento politico cui sono collegati» nel Registro nazionale stesso.

Consapevole delle incertezze derivanti da tale intervento normativo, e in conseguenza della ferma reazione delle realtà associative del Terzo settore, il già citato d.l. n. 34/2019 ha significativamente circoscritto l'applicazione della legislazione in questione: infatti, vengono ora espressamente esclusi da tale disciplina gli «enti del Terzo settore iscritti nel Registro unico nazionale» di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 117/2017, unitamente alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati «appartenenti alle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese».<sup>42</sup> Contemporaneamente, sono stati nel complesso «temperati» alcuni degli adempimenti previsti nei confronti di fondazioni, associazioni e comitati politici, per consentire una maggiore flessibilità nella loro concreta applicazione, sia in relazione agli obblighi di trasparenza relativi ai finanziamenti ottenuti, sia in merito ai prescritti divieti di contribuzione.<sup>43</sup>

Al fine di potenziare i compiti di vigilanza della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici sull'adempimento degli obblighi e sul rispetto dei divieti previsti anche in relazione alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati politici (anche attraverso l'irrogazione delle previste sanzioni),<sup>44</sup> è ora stabilito che la stessa possa «accedere alle banche dati gestite dalle

<sup>41</sup>Viene quindi superata la precedente disciplina, fondata sull'esistenza di contribuzioni superiori al 10 per cento dei proventi di esercizio, con una maggiore (e più ampia) definizione anche dei potenziali destinatari degli stessi; rimane comunque sempre possibile che, aggirando le previsioni legislative, le erogazioni vengano offerte a persone formalmente estranee alle strutture del partito o del movimento politico.

<sup>42</sup>In questo senso, da ultimo, l'art. 43 del d.l. n. 34/2019.

<sup>43</sup>Cfr., sul punto, l'art. 1, comma 28-*bis*, della l. n. 3/2019 (introdotto dal d.l. n. 34/2019), in base al quale «alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, i termini fissati al mese solare successivo dal comma 11, terzo periodo, del presente articolo e dall'articolo 5, comma 3, del citato decreto-legge n. 149 del 2013, si intendono fissati, salvo che per i comitati elettorali, al secondo mese solare successivo. Alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati di cui al primo periodo non si applica il comma 12, primo periodo; ai medesimi enti il comma 12, secondo periodo, non si applica in caso di elargizioni disposte da persone fisiche maggiorenni straniere». Dunque per tali soggetti (ad eccezione dei comitati elettorali), i già citati termini di annotazione nell'apposito registro dei dati relativi alle elargizioni ricevute (oltre che per la trasmissione degli stessi alla Presidenza della Camera) sono fissati al secondo mese solare successivo a quello della ricezione; contemporaneamente, non si applica ai medesimi soggetti il divieto di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno provenienti da governi o enti pubblici di stati esteri, o da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero e non assoggettate a obblighi fiscali in Italia, mentre il divieto di ricevere contributi o prestazioni da parte di persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali non si applica con riferimento alle elargizioni disposte da persone fisiche maggiorenni straniere. Tuttavia, per evitare facili aggiramenti dei prescritti divieti, viene ora specificato che «ai medesimi enti è fatto divieto di devolvere, in tutto o in parte, le elargizioni in denaro, i contributi, le prestazioni o le altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevuti [...] in favore dei partiti, dei movimenti politici, delle liste elettorali e di singoli candidati alla carica di sindaco».

<sup>44</sup>Ora potenziate anche in riferimento alle nuove disposizioni introdotte dal d.l. n. 34/2019: «alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati che violano gli obblighi previsti dal comma 28-*bis*, la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici applica la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore delle elargizioni in denaro, dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno a carattere patrimoniale ricevuti» (in questo senso l'art. 1, comma 28-*ter*, della l. n. 3/2019).

amministrazioni pubbliche o da enti che, a diverso titolo, sono competenti nella materia elettorale o che esercitino funzioni nei confronti dei soggetti equiparati ai partiti e ai movimenti politici», anche attraverso la stipula di specifici protocolli d'intesa». <sup>45</sup>

#### **4. Trasparenza dei partiti (e movimenti) politici e riservatezza dei soggetti coinvolti. Quali forme di bilanciamento?**

La l. n. 3/2019, nel suo complesso, rappresenta quindi una delle tappe del percorso volto a valorizzare la trasparenza delle pubbliche istituzioni come vero e proprio principio fondamentale, strettamente collegato alla stessa natura democratica del nostro ordinamento, sulla base di quanto previsto dall'art. 1 Cost., nonché finalizzato a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Tuttavia, come di recente sottolineato anche dalla stessa Corte costituzionale, tali principi, «nella legislazione interna, tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013». <sup>46</sup>

In base a tale disposizione, infatti, «la trasparenza [...] concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali». <sup>47</sup> Dunque, un approccio alla trasparenza come strumento non solo di partecipazione informata da parte dei cittadini alla vita pubblica nazionale, ma anche come forma di controllo dell'azione dei pubblici poteri, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse e all'integrità personale dei responsabili del loro utilizzo, anche la fine di prevenire i fenomeni di corruzione e cattiva amministrazione.

Non a caso, una decisiva accelerazione in questa direzione si è avuta a partire dall'approvazione della l. n. 190/2012, <sup>48</sup> la quale ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento una serie di misure di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, nell'ambito delle quali la trasparenza si è affermata quale «valore democratico finalizzato essenzialmente alla prevenzione di fenomeni di corruzione e di pratiche abusive e clientelari, che interessano sia gli apparati amministrativi, quali parti dello Stato, sia le organizzazioni proprie della rappresentanza politica, quali primari corpi intermedi tra governanti e governati». <sup>49</sup>

---

<sup>45</sup>Così, da ultimo, l'art. 1, comma 26-*bis*, della l. n. 3/2019 (introdotto dal d.l. n. 34/2019).

<sup>46</sup>Cfr. la sent. n. 20/2019, la quale ricorda anche che «nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le «Disposizioni di applicazione generale» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE)». Sul fondamento costituzionale del principio di trasparenza/pubblicità, tra gli altri, si vedano D. DONATI, *La trasparenza nella Costituzione* e F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, entrambi in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008, rispettivamente p. 3 s. e p. 83 s.; C. COLAPIETRO, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e potere*, in L. CALIFANO-C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale Scientifica, 2014, p. 3 s.

<sup>47</sup>Così l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013.

<sup>48</sup>Sulla quale, tra gli altri, cfr. B.G. MATTARELLA-M. PELLISERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, 2013. Con particolare riguardo alla prevenzione della corruzione dei titolari di cariche politiche, si veda G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2014, p. 927 s.

Diverse sollecitazioni, in questo senso, sono arrivate nel corso degli anni a livello internazionale. In particolare, con riferimento a partiti e movimenti politici, si segnalano i periodici rapporti del *Groupe d'États contre la corruption* del Consiglio d'Europa (GRECO), che ha più volte sottolineato la necessità che l'ordinamento italiano si adeguasse in maniera più rapida alle indicazioni internazionali sulla lotta alla corruzione, con particolare riferimento al finanziamento dei partiti e all'adozione di misure di prevenzione della corruzione dei parlamentari,<sup>50</sup> secondo quanto previsto dal Comitato dei Ministri dello stesso Consiglio d'Europa fin dal 2003.<sup>51</sup>

In questo percorso di progressiva affermazione della trasparenza, tuttavia, non deve essere trascurata la necessità di assicurare anche la tutela della riservatezza dei dati personali dei soggetti coinvolti la quale, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, è una «manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata [...], che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti». Un diritto fondamentale «che trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.)»<sup>52</sup> e che ha incontrato negli anni specifica e puntuale protezione in varie previsioni normative dell'Unione Europea.<sup>53</sup> Nell'epoca contemporanea, come ci ricorda la Corte costituzionale, «esso si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali» e cioè dei noti «principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati».<sup>54</sup>

Non a caso, è proprio su tali problematiche prospettive di bilanciamento che si è concentrata maggiormente l'attenzione più recente della dottrina,<sup>55</sup> dal momento che «i diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano soprattutto nel nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo

---

<sup>49</sup>M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e «metodo democratico»*, in L. CALIFANO-C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit., p. 138.

<sup>50</sup>Vedi, da ultimo, l'*Addendum to the Second Compliance Report on Italy* del 29 giugno 2018 (*Transparency of Party Funding*), nonché il *Compliance Report on Italy* del 18 dicembre 2018 (*Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*), entrambi reperibili sul sito [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

<sup>51</sup>Cfr. la *Recommendation on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns* dell'8 aprile 2003 ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).

<sup>52</sup>Così la già citata sent. n. 20/2019, riprendendo anche quanto in parte già affermato dalle precedenti sentt. nn. 366/1991, 81/1993, 135/2002, 372/2006 e 173/2009. Sul punto, tra gli altri, si vedano D. CALDIROLA, *Il diritto alla riservatezza*, Cedam, 2006; S. SCAGLIARINI, *La riservatezza e i suoi limiti: sul bilanciamento di un diritto preso troppo sul serio*, Aracne, 2013; L. CALIFANO, *Privacy: affermazione e pratica di un diritto fondamentale*, Editoriale Scientifica, 2016.

<sup>53</sup>A partire dalla Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, fino al più recente Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, il c.d. GDPR. Su tale ultimo intervento normativo, tra gli altri, cfr. G. FINOCCHIARO (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Zanichelli, 2017; F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679*, Giappichelli, 2016.

<sup>54</sup>Cfr., ancora una volta, la sent. n. 20/2019. Su tali aspetti, da ultimo, si veda S. CALZOLAIO, voce *Protezione dei dati personali*, in *Dig. pubbl., Aggiornamento*, vol. VII, 2017.

<sup>55</sup>Cfr., da ultimo, E. CARLONI-M. FALCONE, *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2017, p. 723 s., ed ivi bibliografia citata.



dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare». <sup>56</sup>

Da questo punto di vista, appaiono rilevanti alcune delle citate previsioni della l. n. 3/2019, con particolare riferimento alla pubblicazione di dati personali sensibili e particolarmente delicati. Come noto, infatti, esiste un divieto di trattamento dei dati relativi alle opinioni politiche di una persona, almeno che non ricorrano alcune circostanze, tra le quali (anche in assenza di consenso da parte dell'interessato) «motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri». Tuttavia, anche in questo caso il trattamento «deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato». <sup>57</sup> Attualmente, la specificazione degli interessi pubblici rilevanti è contenuta nell'art. 2-sexies del d.lgs. n. 196/2003, secondo il quale, tra l'altro «si considera rilevante l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri» nell'ambito della materia «elettorato attivo e passivo ed esercizio di altri diritti politici [...] nonché documentazione delle attività istituzionali di organi pubblici, con particolare riguardo alla redazione di verbali e resoconti dell'attività di assemblee rappresentative, commissioni e di altri organi collegiali o assembleari». <sup>58</sup>

Dunque, nel caso della pubblicazione dell'elenco dei donatori di partiti e movimenti politici, il riferimento sembra essere quello dell'esercizio dei diritti politici, che pare poter giustificare una deroga al divieto di trattamento in assenza di consenso degli interessati. Qualche dubbio, tuttavia, permane in relazione alla proporzionalità del trattamento, essendo previsto un unico e indifferenziato regime in relazione a tutte le erogazioni superiori a 500 euro, circostanza che potrebbe non essere pienamente compatibile con i principi e le regole del diritto UE. <sup>59</sup>

Nel complesso, quindi, un intervento chiaramente ispirato a rendere più evidenti le esigenze di trasparenza connesse al finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e alle candidature da loro proposte, con un tentativo di più penetrante disciplina dei rapporti tra formazioni politiche, fondazioni e associazioni. Tuttavia, come abbiamo visto, la disciplina appare in alcuni casi eccessivamente ampia, non sempre frutto di un equilibrato bilanciamento con le esigenze della riservatezza e a tratti indeterminata, motivo per cui i paventati rischi di un suo difficile percorso di attuazione appaiono non del tutto peregrini. Un ultimo profilo, poi, deve essere sottolineato: la l. n. 3/2019, come abbiamo visto, aumenta in maniera significativa i compiti di controllo e sanzione affidati alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, le cui difficoltà di funzionamento, però, sono state spesso evidenti (oltre che segnalate a più riprese dagli stessi componenti dell'organo), <sup>60</sup> motivo per cui la possibilità di una piena

---

<sup>56</sup>Così, espressamente, la sent. n. 20/2019.

<sup>57</sup>In questo senso l'art. 9, comma 2, lett. g, del Regolamento (UE) 2016/679.

<sup>58</sup>Cfr. l'art. 2-sexies, comma 2, lett. f, del d.lgs. n. 196/2003, così come modificato, da ultimo, dal d.lgs. n. 101/2018.

<sup>59</sup>Alcune perplessità, sul punto, sono state espresse anche dal Presidente del Garante per la protezione dei dati personali in occasione dell'audizione svolta il 10 ottobre 2018 presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati in occasione della discussione sul disegno di legge in questione, il quale ha sottolineato anche la necessità di una più stringente definizione degli elementi qualificanti al fine di attrarre fondazioni e associazioni al regime di pubblicità previsto per le formazioni politiche, al fine di evitare un'interpretazione eccessivamente estensiva della normativa, in grado (ancora una volta) di porsi in contrasto con il già citato principio di proporzionalità del trattamento ([www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>60</sup>Vedi, da ultimo, quanto affermato nel corso dell'audizione presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati del 15 ottobre 2018, in occasione della discussione sul disegno di legge in questione ([www.camera.it](http://www.camera.it)). Per un quadro riassuntivo dell'attività della Commissione e delle criticità riscontrate, vedi ora la relazione approvata il 27 aprile 2018, reperibile sul sito [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

implementazione delle nuove disposizioni legislative richiede senz'altro un significativo potenziamento delle risorse a sua disposizione.<sup>61</sup>

Altrimenti le finalità perseguite dal legislatore si scontreranno presto, prima ancora che con una «fuga dalla trasparenza» in chiave difensiva da parte di partiti e movimenti politici rispetto ad adempimenti considerati eccessivamente onerosi, con il rischio di una paradossale impossibilità (e quindi con un'assenza) di controlli.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna

---

<sup>61</sup>Sul punto, vedi quanto ora previsto dalla l. n. 175/2015. Sulle problematiche di funzionamento della Commissione, cfr. A. CARDONE, *Il controllo sui bilanci dei partiti «registrati» tra «delusioni» della prassi e riforme che si susseguono*, in G. TARLI BARBIERI-F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 73 s.