



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA**

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO – CICLO XXXIII

CURRICULUM: DIRITTO COSTITUZIONALE INTERNO, COMPARATO ED EUROPEO

## **Sistema politico e corruzione**

**Candidato: dott. Simone Frega**

**Tutor: Chiar.ma Prof.ssa Lara Trucco**

Anno accademico 2019-2020

## INDICE

<b>Considerazioni introduttive.....</b>	<b>6</b>
---	----------

### CAPITOLO I

#### **La nascita dei partiti di massa e i partiti nella Costituzione italiana**

1. La nascita dei primi partiti di massa.....	11
2. La struttura tendenzialmente oligarchica del partito in Michels ed in Weber....	16
3. Il partito politico in Assemblea costituente .....	21
4. L'articolo 49 della Costituzione e la libertà di associazione .....	28
5. <i>(Segue)</i> Il pluralismo dei partiti .....	34
6. <i>(Segue)</i> Il metodo democratico .....	36
7. Ulteriori limiti imposti ai partiti dalla Costituzione .....	41
8. Quale controllo possibile sui partiti politici?.....	43

### CAPITOLO II

#### **L'evoluzione del sistema dei partiti**

1. Le prime proposte di “attuazione” dell'articolo 49 della Costituzione .....	49
2. I primi interventi legislativi riguardanti il finanziamento dei partiti .....	53

3. Il caso Lockheed ed un ulteriore aumento del finanziamento pubblico ai partiti... .....	65
4. La caduta del Muro di Berlino, Tangentopoli e il referendum del 1993 .....	73
5. Gli interventi legislativi nel periodo di attività del Pool di “Mani Pulite”: un’occasione persa per introdurre una regolamentazione della vita interna dei partiti. .....	80
6. I fondi dei partiti utilizzati per altri scopi: la legislazione sul finanziamento della politica cambia ancora.....	95
7. Le regole riguardanti l’organizzazione dei partiti inserite in leggi elettorali e nella legge anticorruzione: il Governo delegato ad emanare un decreto legislativo recante la disciplina dei partiti.....	112
8. Il percorso intrapreso dal legislatore: alcune brevi osservazioni.....	122

## **CAPITOLO III**

### **La corruzione politica**

#### **Sezione I**

#### **La corruzione**

1. La definizione (in senso ampio) di corruzione in riferimento ai partiti e movimenti politici .....	128
2. Le principali cause della corruzione e i motivi che non rendono particolarmente agevole l’emersione del fenomeno.....	132
3. <i>(Segue)</i> I principali attori delle vicende corruttive .....	137
4. Le misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione come dovere costituzionale.....	140

5. L'indice di percezione della corruzione ed una sua critica.....	145
--	-----

## **Sezione II**

### **La lotta alla corruzione politica sul piano internazionale**

1. L'interesse di tutti gli Stati a contrastare il fenomeno.....	149
2. La Convenzione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).....	152
3. Il Consiglio d'Europa e l'istituzione del gruppo GRECO: i rapporti sulla prevenzione della corruzione in riferimento al finanziamento della politica e all'integrità dei parlamentari .....	157
4. <i>(Segue)</i> L'OSCE e la Commissione di Venezia .....	168
5. L'Organizzazione delle Nazioni Unite e la Convenzione di Merida.....	171
6. L'Unione europea ed il suo richiamo all'Italia: conflitto di interessi, finanziamento dei partiti, controlli e sanzioni .....	178

## **Sezione III**

### **La lotta alla corruzione politica sul piano nazionale**

1. L'indecisione del legislatore tra la prevenzione e la repressione penale del fenomeno corruttivo .....	182
2. <i>(Segue)</i> Le recenti tendenze del legislatore: un ritorno al rafforzamento del sistema repressivo e un "timido accenno" a misure di contrasto della corruzione politica.....	195

3. Ulteriori strumenti utili per il contrasto del fenomeno della corruzione: le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalla carica previste dalla c.d. legge Severino .....	206
4. Le regolazioni dei conflitti di interessi e delle <i>lobby</i> : alcuni disomogenei interventi e la necessità di una disciplina organica .....	213

### **Osservazioni conclusive**

1. Una breve sintesi del percorso intrapreso .....	224
2. Alcuni strumenti che potrebbero contribuire a prevenire i fenomeni di corruzione della politica: la regolazione dei partiti politici.....	230
3. ( <i>Segue</i> ) Il finanziamento pubblico della politica .....	238
4. ( <i>Segue</i> ) La regolazione dei conflitti di interesse e delle <i>lobby</i> .....	242
5. Brevi osservazioni finali .....	243
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>246</b>

## Considerazioni introduttive

I termini “corruzione” e “politica” spesso vengono tra loro associati per la comune convinzione che la politica, lungi dal rappresentare i bisogni comuni, ruoti esclusivamente o prevalentemente intorno al tornaconto personale dei soggetti che ricoprono determinati incarichi pubblici o di coloro che hanno permesso che essi potessero conseguirli<sup>1</sup>.

La storia della Repubblica italiana<sup>2</sup>, o, più correttamente, la storia dell’umanità<sup>3</sup>, è contrassegnata dalla piaga della corruzione che, appunto, si annida nei centri di potere pubblico e, a lungo andare, mina la fiducia delle persone nelle istituzioni democratiche.

Limitarsi a guardare, e non intervenire, contribuisce esclusivamente ad aumentare lo scollamento, già esistente, tra rappresentati e rappresentanti e alla nascita, sempre maggiore, di formazioni politiche c.d. “populiste”<sup>4</sup> che, sull’onda del malcontento generale (e del malcostume della politica), basano il loro consenso

---

<sup>1</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, “buon governo”*, in *Consulta OnLine, Studi*, 3/2019, 520-528, spec. 521 s. L’Autore, tra l’altro, osserva la singolarità del fatto che «la pubblica opinione abbia una larga ed avvertita percezione della corruzione diffusa in seno ai partiti politici» e «fing[er] di non avvedersi di quanto essa sia radicata» anche in tutto «il corpo sociale» (522).

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, i contributi di E. GUSTAPANE, *Per una storia della corruzione nell’Italia contemporanea*, in G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell’Italia contemporanea*, Napoli, 1999, 13-36; G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, Modena, 2020, 13 ss. Inoltre, per una breve analisi storiografica sulla corruzione, si veda S. CASSESE, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, in G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell’Italia contemporanea*, cit., 179-183.

<sup>3</sup> Cfr. E. GUSTAPANE, *Per una storia della corruzione nell’Italia contemporanea*, cit., 14. L’Autore osserva come «la corruzione [...] accompagn[i] la storia dell’umanità sin dai primordi», poiché, infatti, «appena si organizza in Mesopotamia il potere politico appare la corruzione».

<sup>4</sup> Infatti, il «vuoto» che sussiste «tra politica democrazia popolare» - dovuto, come si ritiene nel presente lavoro, anche al malcostume della prima - è causa della «frattura» che potrebbe «creare uno slittamento delle istituzioni democratiche verso forme populistiche o autoritarie» (cfr. I. LAGROTTA, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, Bari, 2020, 7). Tra l’altro, sui paradossi dei movimenti populistici quando divengono partiti politici, si vedano le osservazioni di L. CORSO, *When Anti-Politics Becomes Political: What can the Italian Five Star Movement Tell us about the Relationship Between Populism and Legalism*, in *European Constitutional Law Review*, 15/2019, 462-487.

proprio sull'idea che le forze politiche esistenti (e, comunque, quelle diverse da loro) siano il problema<sup>5</sup>.

Allo stesso tempo, si fa strada la convinzione che la *mala gestio* della politica possa essere arginata solo incrementando l'entità delle sanzioni penali, che sono certamente fondamentali ma, da sole, non sono in grado di far fronte e risolvere il problema della corruzione<sup>6</sup>. Tra l'altro, è sempre risultata problematica l'emersione dei fatti di corruzione, a causa della segretezza che caratterizza l'accordo illecito e, dunque, la repressione penale, ancorché severa ed effettiva, si rivolge solo ai casi di cui la giurisdizione penale ha avuto notizia.

Diversamente, provare ad individuare i momenti in cui possono realizzarsi accordi corruttivi e prevedere, dunque, gli strumenti che impediscano il loro concreto compimento, giustificano l'idea che per contribuire seriamente al contrasto della corruzione politica sia necessario che il sistema sia fondato, non solo sulla repressione, ma anche sulla prevenzione: d'altronde, prendendo spunto dalla medicina, per allontanare la possibilità che si avveri una malattia o che una situazione degeneri gravemente, è necessario "prevenire ancor prima di curare".

Comunque sia, la prevenzione della corruzione, in Italia, è stata poco considerata e, solo di recente, è stata presa in considerazione da alcuni interventi legislativi<sup>7</sup>.

Dunque, se si è sempre associato il termine "corruzione" a quello della "politica" quali misure sono state previste dal legislatore per farvi fronte? E, se la prevenzione della corruzione è quella modalità che, assieme, certo, alla repressione, permette di limitare le possibilità in cui possano realizzarsi degli accordi corruttivi, su quali elementi il legislatore ha fondato la disciplina anti-corruttiva?

La risposta a queste domande rappresenta l'origine del percorso e della ricerca che si è inteso svolgere con il presente lavoro.

---

<sup>5</sup> Così, tra gli altri, anche O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza"*, Milano, 2019, 117-143, spec. 127.

<sup>6</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 11 s.

<sup>7</sup> Cfr., in particolare, *infra*, cap. III, parr. 12 ss.

Ad ogni modo, prima di tracciare le linee del lavoro intrapreso, pare necessario poter chiarire, fin da queste note introduttive, che il lemma “corruzione politica”, come si dirà<sup>8</sup>, si riferisce non solo a quei comportamenti che integrano il reato di corruzione, come previsto dal codice penale, ma a tutti quelli che implicano un «qualunque utilizzo di risorse pubbliche a fini personali»<sup>9</sup>; così, l’attenzione è stata rivolta ad un più ampio ventaglio di condotte che, poste in essere da soggetti in ambito politico, sono espressione di malaffare e, dunque, si riferiscono più in generale alla c.d. *maladministration*.

Il primo capitolo ha lo scopo di inquadrare il partito politico nell’ordinamento giuridico italiano, partendo dalla sua origine, quale formazione di rappresentanza delle masse<sup>10</sup>, per poi analizzare come esso è stato pensato dal Costituente<sup>11</sup>: «[t]utti hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»<sup>12</sup>. Il partito sembra, quindi, costituire un’associazione privata a cui, però, è stata assegnata una rilevanza costituzionale<sup>13</sup>, svolgendo, lo stesso, una funzione pubblica (ossia rivolta alla collettività, per la collettività): con il suo tramite, è data a tutti i cittadini la possibilità di concorrere «a determinare la politica nazionale»<sup>14</sup>. Da qui, la questione della democraticità dei partiti politici che è risolvibile solo chiarendo se il «metodo democratico»<sup>15</sup> che si legge nella Costituzione si riferisca alla democraticità interna o esterna del partito<sup>16</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. *infra*, cap. III, sez. I, par. 1.

<sup>9</sup> A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti d’interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, 3-21, spec. 6.

<sup>10</sup> Cfr. *infra*, cap. I, parr. 1 s.

<sup>11</sup> *Ivi*, parr. 3 ss.

<sup>12</sup> Art. 49, Cost.

<sup>13</sup> Cfr., tra gli altri, S. BONFIGLIO, *L’art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell’80° anniversario della promulgazione di Vincenzo Zangara a “La Sapienza”*, cit., 99-111, spec. 99 ss.

<sup>14</sup> Art. 49, Cost.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Cfr. per tutti, S. BONFIGLIO, *L’art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, cit., spec. 108 ss.



Successivamente, nel secondo capitolo, l'attenzione della ricerca è rivolta agli interventi legislativi che hanno riguardato il partito politico in tutto l'arco della Repubblica: è singolare notare che siano stati approvati testi legislativi riguardanti il partito sempre a seguito dell'emersione di scandali di corruzione legati ad esponenti dei partiti politici. Lungo il percorso intrapreso sembra di percepire che il legislatore si muova, in questo ambito, solo perché animato dallo scandalo e, dunque, teso a cercare di ricucire le ferite che tali fatti avevano contribuito a causare. Ad ogni modo, è possibile osservare che gli interventi del legislatore hanno prevalentemente riguardato il finanziamento dei partiti e la repressione penale dei fatti di corruzione; solo di recente, il Parlamento ha cominciato a tenere in considerazione strumenti di prevenzione per arginare il fenomeno.

Il terzo capitolo permette, nella prima sezione, di inquadrare meglio la corruzione, le dinamiche che la caratterizzano e il fondamento costituzionale su cui poter basare la doverosità di porre in essere un sistema di contrasto al fenomeno corruttivo<sup>17</sup>. Le due sezioni rimanenti del capitolo, invece, hanno lo scopo di verificare gli strumenti di contrasto alla corruzione posti in essere in sede sovranazionale (seconda sezione)<sup>18</sup> e nell'ordinamento italiano (ultima sezione)<sup>19</sup>. La ricerca, come si vedrà, fa emergere, da un lato la consapevolezza degli organismi sovranazionali su quali siano gli strumenti adeguati per far fronte alla corruzione politica e, dall'altro, la necessità che l'Italia si decida a intraprendere (e in alcuni casi riprendere) il percorso per arginare la corruzione attraverso l'integrazione degli strumenti repressivi e di quelli preventivi.

Il lavoro di ricerca, dunque, si conclude<sup>20</sup> con alcune riflessioni con le quali si intende suggerire la strada che il legislatore potrebbe (o, forse meglio, dovrebbe<sup>21</sup>)

---

<sup>17</sup> Cfr. *infra*, cap. III, parr. 1 ss.

<sup>18</sup> *Ivi*, parr. 6 ss.

<sup>19</sup> *Ivi*, parr. 12 ss.

<sup>20</sup> Cfr. *infra*, cap. IV.

<sup>21</sup> Poiché si sta «assistendo a una crisi profonda [...] della democrazia rappresentativa» (essendo venuto meno il «rapporto di rappresentanza, tradizionalmente mediato dai partiti, tra sistema politico e società») e, questa, rappresenta, «oggi, la vera, gravissima questione costituzionale, pregiudiziale a tutte le altre ma stranamente trascurata sia dalla dottrina costituzionalistica e dalla teoria politica, che hanno sempre dedicato scarsa attenzione ai partiti politici, sia dal dibattito pubblico sulla democrazia e sulla sua crisi odierna»: cfr. L. FERRAJOLI, *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in *Lo Stato*, 6/2016, 11-32, 11.

percorrere per limitare la corruzione politica e la rifondazione del partito sulla base di requisiti di trasparenza, democraticità e partecipazione. Allo stesso tempo, si suggeriscono altri elementi che potrebbero favorire l'autonomia dei partiti e la previsione di quelle situazioni in cui il titolare di un incarico elettivo potrebbe trovarsi particolarmente esposto a fatti di corruzione (finanziamento della politica, regolazione del conflitto di interessi e della limitazione all'elettorato passivo e la disciplina dei portatori di interesse).

Un ritorno ad un partito politico basato più sulla centralità dell'iscritto, dell'elettore e, dunque, dei cittadini e meno su oligarchie o gruppi di potere, potrebbe contribuire altresì alla salute ed alla capacità di durata della democrazia italiana<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> D'altronde, «la corruzione costituisce una sorta di termometro che dà la misura del grado di salute ovvero di malattia del corpo sociale cui si applica»: cfr. A. RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, "buon governo"*, cit., spec. 520.

## CAPITOLO I

### La nascita dei partiti di massa e i partiti nella Costituzione italiana

SOMMARIO: 1. *La nascita dei primi partiti di massa.* – 2. *La struttura tendenzialmente oligarchica del partito in Michels ed in Weber.* – 3. *Il partito politico in Assemblea costituente.* – 4. *L'art. 49 della Costituzione e la libertà di associazione.* – 5. (Segue) *Il pluralismo dei partiti.* – 6. (Segue) *Il metodo democratico.* – 7. *I limiti posti ai partiti dalla Costituzione.* – 8. *Quale controllo possibile sui partiti politici?*

#### 1. La nascita dei primi partiti di massa

Da una prospettiva storica generale, il partito politico di massa iniziava la sua comparsa tra il XIX ed il XX secolo con l'espansione dell'elettorato attivo, che, in tal modo, ricomprendeva anche quei soggetti che prima non erano ammessi a partecipare agli appuntamenti elettorali<sup>1</sup>.

In particolare, in Italia, come è noto, si assisteva all'ampliamento dell'elettorato attivo, attraverso il suffragio universale maschile<sup>2</sup>, in vista delle

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017, spec. 10, laddove l'Autore osserva che i partiti politici «sono nati storicamente come partiti parlamentari, ovvero come associazioni tra eletti che condividevano visioni politiche e interessi economici affini entro uno Stato monoclasse, anche in ragione di un suffragio ancora ristretto e censitario; poi, a partire da inizio Novecento, a seguito della prima vera industrializzazione italiana sul piano sociale, e quale conseguenza (ma anche presupposto) dell'introduzione di un sistema elettorale proporzionale unito al suffragio universale sul versante politico-istituzionale, si è assistito al formarsi di partiti strutturati, organizzati e diffusamente partecipati, capaci di dar voce all'intero corpo elettorale, che hanno trasformato in profondità i caratteri dello Stato liberale, connotandolo e rifondandolo su basi nuove come Stato democratico».

<sup>2</sup> In riferimento alle ragioni della mancata estensione alle donne del suffragio per le elezioni del 1919, si veda F. PIERONI BORTOLOTTI, *Femminismo e partiti politici in Italia. 1919-1926*, Roma,

elezioni del 1912<sup>3</sup>. In questo contesto si registrava la formazione dei primi partiti di massa, il Partito socialista italiano ed il Partito popolare italiano, che nascevano, certamente, in conseguenza all'estensione del suffragio, ma anche per «l'esigenza di rappresentare le istanze della società civile: dal partito come strumento di funzionamento del Parlamento al partito come forma di organizzazione degli interessi e delle istanze della società»<sup>4</sup>.

Più in generale, il partito politico cos'è? E a cosa serve? Da questo punto di vista si può condividere l'idea che il partito sia un mezzo attraverso cui il soggetto è di fatto collegato alle Istituzioni democratiche. È con il parlamentarismo che il partito politico inizia ad avere un ruolo: esso non nasce da una definizione prefissata, ma da un'esigenza, ossia quella di essere esso stesso intermediario tra il popolo ed i rappresentanti<sup>5</sup>. E da tali, seppur brevi, premesse, può affermarsi come il

---

1978, 53 ss., la quale comincia il capitolo affermando che «[i]l voto alle donne in Italia [...] era sempre troppo o troppo poco» (53).

<sup>3</sup> Un passo significativo che permetterà di raggiungere un obiettivo atteso da tempo si ebbe nel 1946, quando al voto furono chiamati tutti (sia uomini che donne): l'«estensione del diritto di voto a tutti i cittadini maggiorenni di ambo i sessi è un fenomeno assolutamente nuovo nella storia, che caratterizza con contrassegni specifici le democrazie moderne, le quali appunto per ciò si sogliono qualificare “democrazie di massa”» (C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, 1949, ora in *Nomos*, 2/2015, 6).

<sup>4</sup> E. ROSSI, *I partiti politici*, Roma-Bari, 2007, 118. In esso l'Autore osserva che, per poter «integrare le masse», «i partiti si organizzano mediante delle burocrazie stabili e attraverso una rete di articolazioni territoriali: ciò rende necessaria una professionalizzazione della politica, non più esercitabile soltanto attraverso notabili che non dovevano rappresentare altre che se stessi e una ristretta cerchia di soggetti», osservando, alla pagina seguente, che è proprio «l'avvento» del partito di massa a superare il c.d. partito di notabili.

<sup>5</sup> Cfr. G. CASSANDRO, *I partiti politici*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, laddove l'Autore, alle pagine 26 s., precisa che «sono state formulate espressioni o adoperate immagini, che assegnano al partito la funzione di ponte tra il popolo e l'apparato autoritativo dello Stato o di tramite tra le propensioni ideologiche del popolo [...] e la volontà realizzatrice dello Stato. Ma si badi che non si tratta di uno strumento o di un tramite inerte, perché sono appunto i partiti a organizzare il popolo secondo determinate ideologie e secondo una determinata visione dell'interesse generale; a dar voce “politica” agli interessi e alle esigenze di ceti e di gruppi, a proporre i candidati per la formazione degli organi rappresentativi dello Stato, a farsi continui interpreti della volontà popolare di fronte all'evolversi della situazione del Paese e ad adoperarsi perché Parlamento e Governo realizzino quella volontà. Non direi che, con ciò, la sovranità è trasferita nei partiti, secondo una tesi sostenuta anni fa in Italia sul presupposto di una concezione frammentaria e classistica del popolo, che qui si può fare a meno di esaminare più a fondo, essendo sufficiente avvertire che bisogna guardarsi dal trasformare lo strumento di raccordo, sia pure strumento non inerte, tra popolo e apparato autoritario dello Stato, in uno dei due termini di codesto raccordo o addirittura in tutti e due».

partito «si rivel[*i*] lo strumento naturale» della forma di governo parlamentare, poiché esso rappresenta la «struttura indispensabile per permettere agli elettori di identificare i candidati, di esprimere le loro preferenze collettive, di assicurare infine, nel quadro di una forma di governo popolare, il sostegno all'esecutivo da parte di una maggioranza», potendolo definire «per il suo carattere funzionale»<sup>6</sup>.

Per tale ragione, a seguito della nascita dei partiti di massa, la rappresentanza politica non si limita solamente all'individuazione di chi si occuperà di svolgere funzioni rappresentative in seno all'Istituzione parlamentare, «ma, attraverso la mediazione dei partiti ideologicamente orientati, implica la scelta di un indirizzo politico»<sup>7</sup>.

Inoltre è doveroso rilevare che, «[i]n ogni regime democratico[,] i partiti politici, che chiunque può istituire, provengono [...] – per così dire – dal basso, dai

---

<sup>6</sup> P. AVRIL, *Saggio sui partiti (1985)*, traduzione di R. BALDUZZI, A. GIOVANNELLI, Torino, 1990, 38 s., l'Autore ritiene che «[l]'idea di partito non [sia] stata premeditata», ma rappresenti «il risultato di un processo di scoperta che si attuò attraverso un andirivieni tra pratica e teoria, secondo una dialettica nella quale le innovazioni istituzionalizzali canalizzavano e orientavano lo sviluppo di forze che esse stesse avevano liberato. Queste forze assumevano spontaneamente la forma classica delle fazioni, ma il loro inserimento in un sistema diverso ha comportato, rovesciando il senso dei comportamenti tradizionali degli attori, la metamorfosi della fazione in partito». In relazione alla funzione dei partiti si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di E. ROSSI, *I partiti politici*, cit., 9, laddove si riconosce «una grande fiducia nei partiti quale strumento fondamentale per la realizzazione e il rafforzamento della vita democratica del paese. In questa ottica il sistema dei partiti è stato concepito quale indispensabile mezzo per dar vita a un rapporto stabile ed efficace tra sovranità popolare e istituzioni rappresentative». Inoltre, si vedano anche le osservazioni, tra gli altri, di S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi.it*, fasc. 23/2018, laddove si sottolinea la funzione dei partiti, intesa come «quella di svolgere il ruolo di anello di congiunzione tra le Istituzioni e i cittadini, tra lo Stato apparato e lo Stato comunità. In ragione di ciò è riconosciuta la loro natura anfibia».

<sup>7</sup> A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018, 11. L'Autrice continua osservando che «[n]ello scenario tipico degli Stati novecenteschi di democrazia pluralista, i partiti organizzano il conflitto sociale e lo rappresentano nel contesto istituzionale». Analogamente S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, cit., 5, i quali rilevano che i partiti «tendono ad animare il regime politico a livello generale, a conquistare il potere e mantenerlo attraverso la partecipazione alle elezioni e ad influire sulle decisioni politiche, a voler condurre la responsabilità nella gestione della cosa pubblica» e si distinguono dalle associazioni politiche, poiché queste «esauriscono [...] la loro funzione in un dato momento o a seguito del conseguimento di singoli o specifici obiettivi prefissati, come ad es. l'approvazione di un determinato progetto di legge ovvero la partecipazione a determinate consultazioni elettorali».

consociati, e non dai pubblici poteri», essendo «questo che distingue lo Stato democratico da quello totalitario»<sup>8</sup>.

I partiti politici (che solitamente sono composti dagli iscritti, da un'assemblea e da una direzione<sup>9</sup>) nascono da e tra coloro che possono accedere all'elettorato attivo e passivo e sono fondamentali, non solo perché per il loro esclusivo tramite si scelgono i candidati alle diverse elezioni, ma anche perché costituiscono un luogo in cui discutere, proporre, decidere l'indirizzo dello stesso partito, che sarà poi ottimo interlocutore tra coloro che partecipano attivamente al partito (o, più in generale, il popolo) e gli eletti nelle assemblee parlamentari.

Come anticipato, i primi partiti di massa ad essersi affermati in Italia sono il Partito socialista italiano ed il Partito popolare italiano. Il primo, che è anche il più longevo tra i due, venne costituito a Genova nel 1892 e nacque «come Partito dei lavoratori italiani, attraverso la confluenza delle posizioni del M[ovimento] socialista, guidato da Filippo Turati, con quelle di ispirazione marxista e con le tradizioni proprie dell'anarchismo bakuniniano e dell'associazionismo mazziniano»<sup>10</sup>. Il secondo fu avviato nel 1919 da un sacerdote italiano, don Luigi

---

<sup>8</sup> A. CATELANI, *Partiti politici e garanzie costituzionali*, in *Nomos*, 3/2015, 3, e continua affermando che «[i]n un regime democratico ogni partito non è invece dalla legge obbligato a perseguire i propri fini, perché questi non sono i fini dello Stato, ma di privati, provenienti da settori della collettività, e lo Stato non li fa propri se non nei limiti in cui il partito che ne è portatore riesca democraticamente a conquistare il potere; e quindi attraverso il governo dei rappresentanti del partito. I partiti politici possono dunque perseguire i propri fini con assoluta libertà, senza che vi possa essere alcuna imposizione da parte della legge dello Stato».

<sup>9</sup> Cfr. C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., 10, il quale afferma che «le articolazioni essenziali del partito, le quali [...] rispecchiano, entro certi limiti, quelle statali, si riassumono: 1) nell'insieme degli iscritti, che, attraverso i loro delegati al Congresso, determinano le generali direttive politiche; 2) in un organo deliberativo, congegnato a somiglianza del parlamento, e che assume normalmente il nome di Consiglio nazionale; 3) in un organo esecutivo, la direzione, corrispondente al governo»; quest'ultimo, tra l'altro, «si presenta, in via principale, il problema di armonizzare l'opera di questi tre organi, in modo da ottenere che ognuno influisca sull'altro senza usurparne i poteri».

<sup>10</sup> E. ROSSI, *I partiti politici*, cit., 137. Inoltre l'Autore ricorda che «il partito subì nel 1921 una forte scissione interna che portò, con il congresso celebrato a Livorno, alla nascita del P[artito comunista]». Inoltre cfr. P. IGNAZI, *I partiti italiani*, Bologna, 1997, 34 ss., il quale osserva che il Partito socialista «sconta» «il peso di una sconfitta epocale, quella contro il fascismo montante»: «è il Psi, non il neonato Pci, il partito protagonista dello scontro (perso) con i fascisti negli anni '20»; inoltre l'Autore, nelle stesse pagine, osserva che «[q]uando nell'agosto 1943, subito dopo la caduta del fascismo, si tiene la prima riunione pubblica e ufficiale del partito, sono rintracciabili tre tronconi: oltre a quello storico legato ai fuoriusciti, confluiscono il Movimento di unità popolare formatosi nel

Sturzo, e raccolse diverse componenti del mondo cattolico e riscosse molti consensi, già al suo primo appuntamento elettorale<sup>11</sup>.

I partiti nati prima del periodo fascista (quindi anche i due partiti appena visti<sup>12</sup>) sono gli stessi (anche se in alcuni casi dopo aver cambiato la denominazione) che, a seguito della caduta del fascismo e dopo essersi riorganizzati hanno inizialmente costituito il Comitato di liberazione nazionale e, successivamente, hanno presentato i loro candidati per le elezioni dell'Assemblea costituente<sup>13</sup>. Tale

---

nord con epicentro a Milano, guidato da Lelio Basso, e il gruppo romano dei ["giovani"] che avevano ripreso a tessere le file dell'organizzazione» e, «in quella riunione[,] vengono nominati i nuovi organismi dirigenti, con Pietro Nenni segretario, e il partito assume il nome di Partito socialista di unità proletaria (Psiup)», che consiste «anche in un programma: l'obiettivo fondamentale, al di là della liberazione del paese, è puntato sulla realizzazione del partito unico della classe operaia».

<sup>11</sup> Cfr. E. ROSSI, *I partiti politici*, cit., 129. L'Autore osserva che il Partito popolare italiano raccolse «nelle elezioni precedenti l'avvento del fascismo una percentuale di consensi superiore al 20% [...] entrando», così, «nella compagine governativa» e ricorda che «[c]on l'avvento del fascismo il partito si divise tra coloro disponibili a collaborare con Mussolini (e che entrarono nel suo I governo) e la maggioranza fortemente contraria», in aumento «successivamente al delitto Matteotti». Infine «dopo l'esperienza dell'Aventino nel 1926 il partito fu soppresso dal regime fascista» e, successivamente alla caduta del fascismo, «[a]lcuni suoi esponenti, tra i quali Alcide De Gasperi, [...] fondarono la D[emocrazia cristiana]».

<sup>12</sup> Oltre al Partito socialista italiano ed al Partito popolare italiano, il riferimento è rivolto anche al Partito comunista italiano, al Partito liberale italiano ed al Partito repubblicano italiano (anche se quest'ultimo in realtà non ha partecipato al Comitato di liberazione nazionale).

<sup>13</sup> Cfr. P. IGNAZI, *I partiti italiani*, cit., 7, laddove osserva che «[f]orse aveva ragione Benedetto Croce, il grande filosofo liberale della prima metà del secolo, quando diceva che il fascismo era stata una ["parentesi"] nella storia d'Italia, una sorta di invasione di barbari che avevano scorrazzato e devastato il paese ma che poi erano scomparsi lasciando un cumulo di rovine. Rimuovendo quelle macerie si sarebbe tornati alla normalità della vita politica, quella espressa dalla società liberale prefascista. Perché, forse, aveva ragione Croce? Perché, finita la guerra, la politica italiana si ripresenta con un volto antico. Certo le libertà sono state riconquistate e ampliate, la monarchia è in procinto di fare le valigie per l'esilio portoghese di Cascais, il voto viene esteso alle donne; ma i vecchi protagonisti, i partiti prefascisti adeguatamente rinnovati e rammodernati, si sono saldamente impiantati». Sul punto si veda anche il contributo di P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 14, laddove l'Autore afferma che «[d]opo la fine della dittatura e il ritorno alla democrazia e alle libertà politiche, i partiti furono non soltanto elementi costitutivi dell'ordinamento costituzionale provvisorio, attraverso il reticolo dei comitati di liberazione nazionale, ma divennero subito dopo i protagonisti della fase costituente, come risultò chiaro sia dalle modalità prescelte per il suo compimento che dai contenuti delle opzioni fondamentali dell'Assemblea costituente. In questa fase in generale e poi in Assemblea finirono per svolgere un ruolo egemone soprattutto i grandi partiti di massa riorganizzatisi nel paese, come ha ampiamente dimostrato la ricerca storiografica anche più recente, sebbene essa tenda troppo spesso a sottovalutare, a mio avviso, il clima di grande "comunicazione" fra culture politiche differenti che

circostanza permette di comprendere meglio l'idea di partito che i Costituenti avevano in mente durante i lavori dell'Assemblea costituente e di osservare che molti dei partiti che hanno caratterizzato gran parte della storia politica italiana affondavano (e affondano) le loro radici in quel tipo di soggetto politico, ossia il partito di massa<sup>14</sup>; i partiti politici, dunque, ricoprono un ruolo fondamentale per «l'esercizio della sovranità popolare» e, a seguito dei lavori dell'Assemblea costituente, divengono «soggetti di diritto costituzionale»<sup>15</sup>.

## 2. La struttura tendenzialmente oligarchica del partito in Michels ed in Weber

Avendo accennato al ruolo dei partiti, ossia al fatto che essi siano «il principale *trait d'union* tra popolo e istituzione», sarà possibile poi interrogarsi sull'eventualità che ciò continuamente avvenga, oppure se vi siano ragioni che

---

caratterizzò quegli anni ed il ruolo importante che vi svolsero anche figure e forze politiche minoritarie e talvolta marginali rispetto ai grandi schieramenti».

<sup>14</sup> La dimensione di partito di massa si otterrà maggiormente a seguito del «riconoscimento del diritto di voto alle donne [...], con decreto del 31 gennaio 1945: fu quasi un atto dovuto, la conclusione scontata di un'antica rivendicazione e di una lunga storia; la decisione non suscitò tensioni e passioni e fu recepita dal mondo femminile, nel contesto di quella «cultura della responsabilità» [...], come un dovere, più che un diritto. Ma la percezione dell'importanza dell'evento fu assai diversa nei vari partiti anche in relazione alle posizioni che essi avevano assunto in passato; la Dc volle con determinazione il voto alle donne non solo per una convinzione profondamente maturata, anche se con forti conflitti, nel mondo cattolico, ma anche per il vantaggio immediato che ne avrebbe tratto sul terreno elettorale. Per i comunisti il voto alle donne era invece una durissima sfida; ma Togliatti, con una forte iniziativa culturale e politica, tentò di controllare il processo; meno attento si mostrò il Partito socialista. Di fatto il voto alle donne ha rappresentato nell'immediato un forte elemento di continuità, ma contribuirà poi alla polarizzazione elettorale fra Dc e Pci» (P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, 1991, 82-83).

<sup>15</sup> A. BARBERA, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 231. Sul punto l'Autore osserva che i partiti, considerati «inizialmente un corpo estraneo, ignorati o combattuti nelle prime costituzioni liberali, [...] sono ormai ritenuti elementi fondanti del costituzionalismo liberaldemocratico, uno degli strumenti per l'esercizio della sovranità popolare: un modo per esprimere una volontà popolare «altrimenti indistinta» (Popper 1992,87); un modo per esprimere un salutare conflitto evitando che la gente «si addormenti in quell'armonia che sogna» (Dahrendorf 1989); uno strumento per contribuire a costruire la sovranità popolare (Avril 1986,60)», a tal punto che il Costituente ha stimato di riconoscerne il valore nell'art. 49 della Costituzione».



abbiano portato a rendere più problematico il trasferimento «[del]la volontà popolare [...] ai poteri pubblici»<sup>16</sup>.

E, già all'inizio della nascita dei partiti di massa in Italia, vi era chi riteneva che i partiti fossero esposti al rischio di una loro gestione di tipo oligarchico, nonostante il partito politico sembrasse mostrare «- se non altro, in teoria - tendenze democratiche»<sup>17</sup>.

Secondo Michels, anche se i partiti di massa nascono nei regimi democratici, per dar voce appunto alle masse, pian piano coloro che iniziano a ricoprire al loro interno delle cariche si distinguono dalle masse e difficilmente tornano alla propria origine<sup>18</sup>. Il contributo di Michels, benché datato, offre una lettura della natura democratica del partito che è attuale ancora oggi. Infatti, si afferma che una volta che un soggetto acquista un determinato incarico resta spesso inamovibile, poiché, da un lato, coloro che svolgono una mansione nel partito conoscono meglio la sua macchina organizzativa e le dinamiche politiche (e, molto spesso, sono anche i più noti all'interno della stessa forza politica) e, dall'altro, il soggetto stesso che ha ottenuto un determinato incarico difficilmente non perseguirà l'intento di

---

<sup>16</sup> A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., 13.

<sup>17</sup> R. MICHELS, *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia*, 1909, ora in ID., *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia. Saggi sulla classe politica*, Savona, 2020, 55. Sul problema attuale dell'oligarchia si vedano, tra le altre, le osservazioni di A. CATELANI, *Partiti politici e garanzie costituzionali*, cit., spec. 4 laddove rileva che «[i]l problema di fondo dei partiti politici è quello della gestione oligarchica del potere interno di essi, che deriva dalla presenza dei gruppi di pressione che, in rapporto con i capi del partito, creino centri di potere attraverso il controllo dell'economia, dei sindacati, dell'apparato burocratico, e soprattutto dei mezzi di comunicazione di massa».

<sup>18</sup> Cfr. R. MICHELS, *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia*, cit., 68 s., laddove l'Autore afferma che «[i]l meccanismo del partito, col suo gran numero d'impieghi e di cariche onorifiche, offre agli operai la possibilità di far carriera», e di conseguenza «tende alla trasformazione, intesa in senso sociale, di una schiera di proletari, più o meno intelligenti, innalzandoli alla qualità di impiegati fissi del partito e mettendoli quindi nelle condizioni di esistenza della piccola borghesia». E, continua l'Autore, «[i]n tal tirocinio gli ex operai acquistano una routine, che li rende sempre più superiori ai loro mandanti, e fa sì che finiscano col perdere il sentimento della propria comunanza colla classe da cui ebbero origine». Infine «[a]ddestrandosi nei dettagli della vita politica, nei particolari della legislazione, delle questioni tributarie, delle questioni daziarie e nei problemi della politica estera, i capi acquistano un valore che [...] li rende indispensabili al partito».

mantenerlo<sup>19</sup>, magari anche insistendo «sull’incapacità della folla a giudicare, per tenerla lontana dagli affari»<sup>20</sup>.

Inoltre, si ritiene che a motivare una gestione oligarchica del partito politico possa esserci anche il fatto che spesso la politica richiede scelte rapide, che non permettono la previa consultazione di tutti gli iscritti<sup>21</sup>. È pur vero, infatti, che sono gli stessi iscritti che scelgono dei rappresentanti che possano in qualche modo decidere, senza dover risentire i rappresentati, nel momento in cui sia richiesto o lo si reputi necessario. Diversamente, si arriverebbe alla conclusione dell’inutilità della rappresentanza se per ogni scelta si dovesse tener conto della volontà del singolo rappresentato, nonostante si debba comunque considerare che la cerchia degli iscritti al partito politico è certamente più ristretta di quella dei rappresentati. Forse bisognerebbe ragionare su altri strumenti, come la partecipazione democratica all’interno del partito, ad esempio permettendo ad ogni iscritto la scelta dei soggetti deputati a ricoprire i diversi incarichi all’interno di esso e, allo stesso modo, la

---

<sup>19</sup> *Ivi*, 82, laddove afferma che «[i] capi tendono a rinchiudersi tra di loro, formando una specie di lega o se vogliamo, un *trust*, circondandosi così d’una alta muraglia, oltre la quale essi non lascian passare che gli elementi loro accetti e loro soggetti. Invece di lasciare questo compito alle elezioni delle masse, essi talvolta cercano di scegliere i loro successori da sé, e di completarsi, in via diretta o indiretta, per mezzo di un[a] opzione autocratica».

<sup>20</sup> *Ivi*, 77. L’Autore prosegue affermando che i capi «si convincono che al partito non può convenire che la minoranza dei compagni, abituati a seguire e ponderare le questioni politiche, venga sopraffatta dalla maggioranza, composta di coloro che non sono capaci di formarsi un giudizio in casi determinati; e perciò si dichiarano contro il referendum o, almeno, nella vita vissuta del partito, non ne fanno uso».

<sup>21</sup> *Ivi*, 64 s. L’Autore osserva che «[n]el solo centralismo, la rapidità delle decisioni restava garantita. Restava, e resta. Una grande organizzazione è già in sé un meccanismo di molta pesantezza. Le grandi distanze, e la perdita di tempo che deriverebbe, se si volesse spiegare alle masse i singoli problemi quotidiani che richiedono decisioni rapide, sia pur solo affinché esse acquistino una capacità relativa a farsi un giudizio, comportano l’impossibilità d’un regime democratico nella sua schietta forma originaria, giacché con questo non si potrebbe fare se non una politica di ritardi e di buone occasioni mancate» e «[c]osì [...] - per motivi d’indole tecnico-amministrativa e di tattica - si va formando un corpo direttivo di professione, il quale, sulla base di procure, accudisce da padrone agli affari della massa» e «[l]e masse delegano un piccolo numero di singoli individui che le rappresenta permanentemente». Inoltre, in relazione alla possibilità di consultare molte persone in tempi rapidi grazie all’uso della tecnologia, si rileva la presenza di osservazioni critiche in dottrina, poiché «[a]ccantonare l’aspetto collettivo della scelta, togliere spazio ai momenti di confronto, ridurre tutto a un click svuota di senso il partito nato come espressione di domande collettive veicolate attraverso la partecipazione», la quale, inoltre, intesa come «dimensione collettiva[,] consente un’attività «oculare», di controllo, sul partito e sui suoi dirigenti» (P. IGNAZI, *Come restituire legittimità ai partiti*, in *Il Mulino*, fasc. 6/2019, 930).

possibilità di revocarli, o garantendo ai membri della formazione partitica una partecipazione effettiva nelle procedure di scelta dei candidati alle elezioni (innanzitutto ammettendo la possibilità che qualunque membro possa candidarsi alle elezioni, e che, successivamente ed al fine di stilare la lista elettorale definitiva, questa dovrà essere suffragata da una procedura elettorale interna al partito), o prevedendo la possibilità che gli iscritti possano vincolare i vertici del partito ad assumere determinate decisioni<sup>22</sup>. In tal modo si consentirebbe a tutti di partecipare nel pieno rispetto del principio di uguaglianza, potendo i membri del partito, da un lato, incidere sulle scelte della formazione politica e, dall'altro, ricoprire incarichi amministrativi al suo interno<sup>23</sup>. Viceversa Michels, citando anche Rousseau, sostiene che «una massa che deleghi la propria sovranità, ossia la conferisca ad un esiguo numero di individui, abdica alla sovranità» e che, di conseguenza, «[r]appresentare, significa spacciare la volontà di un singolo per la volontà d'una massa»<sup>24</sup>.

Ebbene, si ritiene di non poter prescindere in questa sede dal contributo offerto dal maestro di Michels, ossia Max Weber. Infatti, sul tema oggetto di

---

<sup>22</sup> Sul bilanciamento tra l'importanza del dissenso all'interno dei partiti politici e l'esigenza di un'organizzazione salda del partito che permetta rapide decisioni, si v. C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., spec. 10 s., che rileva come vi sia una diversità di vedute «circa il grado di vincolo da attribuire alle decisioni delle correnti riuscite prevalenti rispetto alle correnti di minoranza, e correlativamente alla possibilità ed ai limiti di una rappresentanza di queste nelle cariche direttive del partito. Il dissenso incide sull'aspetto più delicato dell'organizzazione dei partiti, ed esso appare espressione di due esigenze contrastanti, ciascuna delle quali possiede un suo lato di verità. Da una parte, la posizione di competizione e di lotta con gli altri partiti per la conquista del potere rende necessaria una saldezza organizzativa e una rapidità di azione che potrebbero venire compromesse da atteggiamenti critici troppo spinti da parte delle correnti di minoranza, specie quando i rappresentanti di queste fossero ammessi nei supremi organi esecutivi. Dall'altra parte, soffocare la voce delle opposizioni alle tendenze riuscite vincitrici nel Congresso, rendere loro impossibile ogni mezzo di organizzazione e di espressione legale, esporrebbe al pericolo di un infeudamento oligarchico dei gruppi dominanti, posti in una posizione di notevole vantaggio per il possesso esclusivo di tutti i mezzi materiali di cui il partito dispone, e minaccerebbe così di spegnere quel dinamismo dell'azione di partito, che è condizione per la sua vitalità [...]. Bisogna tendere alla conciliazione delle due esigenze: il che appare tanto meno difficile quanto meglio determinata sia l'ideologia del partito e quanto più omogenea la sua composizione». E ritiene che «[u]n limite generale all'azione dei vari gruppi nel partito deve essere trovato nel comune rispetto dei principii fondamentali dell'ideologia propria del partito».

<sup>23</sup> Cfr. con quanto affermato da R. MICHELS, *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia*, cit., 62, il quale soggiunge che però l'estensione dell'organizzazione del partito «induce necessariamente i soci a darsi una [...] direzione tecnica [...] ed a conferire ogni potere effettivo [...] ai soli capi».

<sup>24</sup> *Ivi*, 66.

trattazione, è di particolare interesse la conferenza che egli ha tenuto a Monaco il 28 gennaio 1919, dal titolo *Politik als Beruf* (trad. *La politica come professione*). In tale circostanza l'Autore giunge a distinguere due possibili strutture del partito di massa. Innanzitutto egli osserva che, nel momento storico considerato, erano i politici di professione ad occuparsi della politica del partito<sup>25</sup> e si faceva maggiormente ricorso alla democrazia (anche se «[f]ormalmente»)<sup>26</sup>, ma «[d]i fatto, tuttavia, il potere si trova naturalmente nelle mani di coloro che, nell'ambito dell'attività politica, svolgono il lavoro in modo continuativo, oppure di coloro dai quali tale attività, nel suo svolgimento, dipende per ragioni finanziarie o personali»<sup>27</sup>. Posta questa considerazione, la «macchina», che il partito, con le persone che ivi lavorano, rappresenta, potrebbe essere in grado di «ten[ere] in scacco i parlamentari e [...] di imporre loro la propria volontà in modo abbastanza continuativo», divenendo assai importante colui che è nelle condizioni di poter “guidare la macchina”, ossia il capo, con la conseguenza che «[l]a creazione di tali macchine significa, in altre parole, l'avvento della democrazia plebiscitaria»<sup>28</sup>.

In alternativa al plebiscitarismo, Weber osserva che i partiti possono caratterizzarsi per una struttura che si avvicina molto all'oligarchia, dovuta alla

---

<sup>25</sup> M. WEBER, *La politica come professione*, in ID., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004, 47-121. L'Autore, a p. 83, osserva che «le forme più moderne dell'organizzazione del partito [...] sono figlie della democrazia, del diritto elettorale di massa, della necessità della propaganda e dell'organizzazione di massa, dello sviluppo della più alta unità della direzione e della più rigida disciplina. Il potere dei notabili e la direzione per mezzo dei parlamentari vengono a cessare. Sono i politici “di professione a tempo pieno” a prendere nelle proprie mani, al di fuori dei parlamenti, l'esercizio della politica. E ciò in quanto “imprenditori” [...] oppure in quanto funzionari con stipendio fisso».

<sup>26</sup> *Ivi*, 83.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ivi*, 84. A seguire l'Autore afferma che «[i]l seguito del partito, soprattutto i funzionari e gli imprenditori del partito si aspettano ovviamente dalla vittoria del proprio capo un compenso personale: cariche o altri vantaggi. E se lo aspettano da lui, e non – o non soltanto – dai singoli parlamentari: questo è l'elemento decisivo. Essi si aspettano soprattutto che l'efficacia demagogica della personalità del capo nella lotta elettorale porti al partito il più possibile voti e mandati, e quindi potere, e attraverso di esso la possibilità per i suoi seguaci di ottenere per sé lo sperato compenso. Dal punto di vista ideale, inoltre, costituisce un impulso decisivo la soddisfazione di lavorare per un uomo con una dedizione e una fede personale e non per il programma astratto di un partito composto da uomini mediocri – è questo l'elemento “carismatico” proprio di ogni *leadership*».

difficoltà di un'«ascesa del capo là dove – come accade per lo più nei partiti borghesi – accanto ai funzionari sono i “notabili” ad avere influenza nel partito»<sup>29</sup>.

Pertanto, alla luce di quanto Weber<sup>30</sup> e Michels hanno brillantemente osservato ormai più di un secolo fa, è possibile vagliare i lavori dell'Assemblea costituente, per meglio comprendere la scelta ivi intrapresa e i possibili margini di intervento in una materia in cui si deve tener conto di diversi fattori in gioco (partecipazione degli iscritti, trasparenza delle decisioni, rapidità nelle stesse, ...).

### 3. Il partito politico in Assemblea costituente

Con riferimento ai partiti politici, i lavori dell'Assemblea costituente hanno avuto come esito l'approvazione dell'articolo 49 Cost., in cui si è stabilito che «[t]utti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»<sup>31</sup>.

I deputati della Assemblea costituente erano concordi sulla prima parte del testo dell'articolo, che prevede il diritto di ciascuno di organizzarsi in partiti politici; diversamente, la seconda parte è stata oggetto di non poche controversie.

---

<sup>29</sup> Ivi, 85. I “notabili” che mantengono una certa influenza nel partito sono «[c]oloro» che «fanno idealmente dipendere la propria vita dal posticino di presidente o di membro di comitato di cui sono in possesso». Inoltre si v. C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Padova, 1984, 4-5, il quale rileva che Kelsen e Weber «si trovavano [...] lungo la stessa barricata, a difendere il parlamentarismo ed il pluralismo dei partiti», ma, allo stesso tempo, osserva che è «[d]iverso, invece, il loro atteggiamento nei confronti del più circoscritto problema di “democratizzare” i partiti al loro interno, il primo affrontandolo con la fiducia in un'altra “razionalizzazione”, l'altro con maggiore scetticismo».

<sup>30</sup> Tra l'altro, Weber nella sua opera definisce le tre «qualità» che «sono [...] decisive per l'uomo politico», ossia la «passione», il «senso di responsabilità» e la «lungimiranza» (M. WEBER, *La politica come professione*, cit., 101) e, prima della conclusione, affronta anche il problema «dell'etica politica» (104 ss.). La passione, dunque, significa non agire per l'esclusivo tornaconto personale; il senso di responsabilità è la caratteristica fondamentale per chi si intende occupare dell'interesse pubblico; la lungimiranza è la capacità di saper guardare lontano (che sembrerebbe essere mancata nell'affrontare il delicato rapporto politica-corruzione); infine, l'etica pubblica (come si dirà *infra*, cap. III, sez. I, par. 4) rappresenta l'insieme delle caratteristiche e degli obiettivi che, anche per la Costituzione, deve avere ogni titolare di un incarico pubblico.

<sup>31</sup> Art. 49 della Costituzione.

Prima di soffermarsi su tali divergenze di vedute, è d'obbligo rammentare la novità rappresentata dal fatto di inserire in Costituzione un tal diritto, che, però, non è altro che il riconoscimento di quanto esisteva già prima dell'avvento del fascismo: la vita dei partiti politici di massa accadeva già (gli stessi membri dell'Assemblea Costituente vi appartenevano) ed è emersa l'esigenza di riconoscere il loro fondamentale ruolo nel sistema democratico ed il diritto dei cittadini di parteciparvi<sup>32</sup>. Si assiste, dunque, all'ammissione dell'importanza del ruolo che i partiti hanno avuto prima e subito dopo la caduta del Fascismo, costituendo essa «il punto di approdo e la risultante di una situazione reale verificatasi in Italia negli anni 1943-1948, il suggello 'di un fatto' che preesisteva alla Costituzione repubblicana, ed anzi può ben dirsi ne stia sostanzialmente alle origini, sol che si rifletta un momento sulle vicende politico-costituzionali onde questa ebbe a prender vita»<sup>33</sup>.

Dunque, i Costituenti concordavano sul riconoscimento del diritto di ciascun cittadino di associarsi in partiti, anche se, soprattutto per alcuni (per esempio tra i membri dell'Assemblea Costituente coloro che ritenevano di poter divenire futura minoranza<sup>34</sup>), era sempre più presente «l'esigenza [...] di garantir[e]» i partiti «a livello costituzionale contro gli interventi repressivi (o addirittura preventivi) dello Stato»<sup>35</sup>. Dunque, forse proprio per il timore che una disciplina troppo dettagliata avrebbe potuto dare alla maggioranza strumenti potenzialmente (e pericolosamente)

---

<sup>32</sup> Cfr. l'intervento dell'on. Merlin, in Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4162, in cui, in riferimento all'introduzione dei partiti in Costituzione, lo stesso ricordava che in tal modo i membri dell'Assemblea Costituente «non fac[evano] che riconoscere una realtà obiettiva che già esiste[va]».

<sup>33</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 107-143, 108. Si espresse in modo analogo anche Umberto Merlin in Assemblea costituente, il quale affermava che «noi non facciamo che riconoscere una realtà obiettiva che già esiste» (cfr. nt. precedente; Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4162). Sul punto si veda, tra le altre, anche le osservazioni di G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, 981-1001, spec. 983 s.

<sup>34</sup> C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 2/1968, 281-300, 283, laddove l'Autore osserva che anche se inizialmente i cattolici erano preoccupati nel lasciare all'avversario politico il potere di sindacare i partiti di minoranza, in realtà si confermavano «più sensibili le sinistre marxiste» le quali si aspettavano di far parte della futura minoranza.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

utilizzabili contro le minoranze<sup>36</sup>, l'articolo in questione presenta caratteri specifici della «vaghezza»<sup>37</sup>.

Infatti, si è generato un ampio dibattito relativamente al possibile riconoscimento di attribuzioni costituzionali ai partiti e, in secondo luogo, alla specificazione del metodo democratico in modo da essere riferibile anche all'organizzazione interna. Se, in riferimento al particolare *status* da riconoscersi al partito<sup>38</sup>, la discussione in sede di I Sottocommissione era stata rinviata ad una riunione congiunta con la II Sottocommissione, che però non ha mai avuto luogo, la decisione riguardante la democraticità interna dei partiti è stata ampiamente discussa prima nella I Sottocommissione e poi in Assemblea. Contrario all'organizzazione democratica interna dei partiti era certamente l'on. Togliatti che riteneva pericoloso

---

<sup>36</sup> *Ibidem*. L'Autore infatti osserva che le forze della possibile futura minoranza erano preoccupate «[dal]l'esigenza di non lasciare in mano ai loro avversari politici nessuno strumento giuridico di discriminazione politica che» potesse «consenti[r]e alla maggioranza di mettere fuori legge la minoranza».

<sup>37</sup> Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, 2-48, spec. 6-7 laddove l'Autore afferma che «i Costituenti vollero e seppero rompere con una tradizione di trascuratezza del fenomeno partitico. E tuttavia non riuscirono (o non vollero) ad affrontare di petto questo fenomeno, sottovalutandone le potenzialità di espansione negli anni a venire e di occupazione accelerata di spazi in egual misura costituzionali e extra-costituzionali. In parte, forse, questa sottovalutazione fu dovuta anche alla non completa comprensione del salto qualitativo esistente fra una regolamentazione delle associazioni di vario tipo e quella dei partiti, la cui rilevanza e il cui impatto investono, come s'è già detto, la sfera dell'ordinamento istituzionale (e pertanto, come l'esperienza fascista avrebbe dovuto rammentare, richiedono una duplice regolamentazione, sul versante dei diritti dei cittadini e su quello delle prerogative)». Inoltre si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 111, laddove si afferma «che l'art. 49, nel suo tenore letterale, è disposizione ambigua e polivalente», non risultando sufficiente, per una sua completa comprensione, una «mera esegesi del testo».

<sup>38</sup> Sul punto l'on. Basso aveva proposto che «[a]i partiti politici che nelle votazioni pubbliche [avessero] raccolto non meno di cinquecentomila voti, [fossero] riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi» (Assemblea Costituente, I Sottocommissione, *Res. sten.*, seduta n. 39, 19 novembre 1946, 406 s.). Inoltre sul punto si espresse favorevolmente anche l'on. Sullo, il quale aveva «presentato un emendamento in cui si dice che ai partiti è riconosciuta la personalità giuridica quando concorrono determinate condizioni», che, come egli ricorda, erano state proposte nel 1945 dalla Commissione per la Costituzione in Francia al fine, se verificate, di «concedere ai partiti una personalità giuridica» ed esse «[e]rano quattro: 1) salvaguardare la loro pluralità; 2) garantire l'adesione alle dichiarazioni dei diritti; 3) assicurare il carattere democratico dell'ordinamento interno; 4) permettere il controllo delle spese e delle risorse», nonostante, quest'ultima, sia, secondo lo stesso on. Sullo, più difficile da effettuarsi (Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXVII, 20 maggio 1947, 4081).

introdurre la democraticità interna del partito come condizione della sua esistenza, poiché, secondo questa impostazione, la verifica della sussistenza di tale requisito potrebbe utilizzarsi avverso qualunque partito che nasca e non si riconosca con il principio democratico, come, ad esempio, il partito anarchico che, secondo Togliatti, «dovrebbe essere combattuto sul terreno della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee», senza potergli «negar[e] il diritto di esistere e di svilupparsi, solo perché rifiuta alcuni dei principi contenuti nella formula in esame»<sup>39</sup>. Il timore di chi declinava una disciplina relativa all'organizzazione democratica interna dei partiti era dettato, tra l'altro, anche dall'incertezza su come lo Stato e i suoi organi avrebbero potuto esercitare tale controllo<sup>40</sup>.

In antitesi, vi erano coloro che giudicavano doveroso richiedere ai partiti un'organizzazione democratica, poiché non «riscontra[vano] alcun pericolo nel richiamo non solo al carattere democratico della prassi politica nella quale operano i partiti, ma anche al carattere democratico della loro struttura interna» convinti del fatto «che, se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese»<sup>41</sup>. In tal senso si sono espressi l'on. Mortati e l'on. Ruggiero, avanzando delle proprie proposte emendative, poi ritirate in favore di una sola e congiunta: «[t]utti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale»<sup>42</sup>. Infatti, secondo il primo dei proponenti, la democraticità

---

<sup>39</sup> Assemblea Costituente, I Sottocommissione, *Res. sten.*, seduta n. 39, 19 novembre 1946, 403. In modo analogo, tra gli altri, si esprimeva anche l'on. Colombi, in Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXVIII, 21 maggio 1947, 4122 s., e, come emerge dalle dichiarazioni di voto sugli emendamenti proposti, risultano contrari alla previsione di un'organizzazione democratica interna gli onn. Targetti (Psi), Laconi (Pci), Codignola (Autonomista), e Lucifero (Pli).

<sup>40</sup> In particolare sul punto si vedano le osservazioni di un esponente in Assemblea Costituente del gruppo del Partito comunista italiano, l'on. Laconi, secondo il quale è necessario «chieder[si] in quale misura e attraverso quali organi questo controllo potrà essere domani esercitato dallo Stato» (Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4165).

<sup>41</sup> A. MORO, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, 22 maggio 1947, il quale inoltre affermava che sarebbe stato necessario «stabilire [un]'organizzazione interna [...] ispira[ta] a principi democratici, escluso ogni controllo intorno ai programmi e intorno alle mire remote dei partiti».

<sup>42</sup> Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4159.



deve riguardare «non solo l'organizzazione dei poteri statali, bensì anche [...] tutti gli organismi inferiori di carattere non solo pubblico, ma anche privato» e «sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello Stato democratico»<sup>43</sup>. E, quasi per rassicurare gli altri membri dell'Assemblea costituente, l'on. Mortati sosteneva che i controlli sui partiti si sarebbero dovuti limitare alla verifica del rispetto del metodo democratico in base agli statuti che gli stessi avrebbero dovuto depositare; inoltre, lo stesso giurista riconosce la necessità di «impedire la sopraffazione da parte dei partiti dominanti a danno delle minoranze», tale da ritenere di dover proporre, quale organo preposto alle verifiche, la Corte costituzionale o, in alternativa, «organismi formati dalle rappresentanze degli stessi partiti esistenti in condizione di pariteticità»<sup>44</sup>.

Ancora, non può trascurarsi che nella Costituente vi fosse anche chi, come l'on. Bellavista, reputava necessario, al fine di scongiurare il ritorno di una dittatura, non solo che si controllasse il rispetto da parte dei partiti del metodo democratico nella loro organizzazione interna, ma anche e soprattutto che si prestasse maggiore attenzione «alla finalità che un partito può proporsi»<sup>45</sup>. L'on. Bellavista, però, rinunciava alle sue proposte emendative a seguito di quanto affermato dall'on. Moro nel suo intervento<sup>46</sup> e aderiva all'emendamento Mortati-Ruggiero; tuttavia il dissenso presente in Assemblea costituente in riferimento al controllo del rispetto del metodo democratico nell'organizzazione interna dei partiti induceva l'on.

---

<sup>43</sup> *Ivi*, 4159. Mortati continua il suo intervento (pp. 4159 s.) affermando che «[è] nei partiti [...] che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica».

<sup>44</sup> *Ivi*, 4160.

<sup>45</sup> Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4161. Infatti l'on. Bellavista aveva proposto di aggiungere all'articolo di cui trattasi un secondo comma dal seguente tenore «[l]e leggi della Repubblica vietano la costituzione di partiti che abbiano come mira l'instaurazione della dittatura di un uomo, di una classe o di un gruppo sociale, o che organizzino formazioni militari o paramilitari» e, nel caso in cui l'emendamento non avesse trovato i necessari consensi, aveva proposto di «aggiungere [...] dopo la parola: metodo, le parole: e programma».

<sup>46</sup> *Ivi*, 4166. Prima che l'on. Mortati, con il consenso dell'on. Ruggiero, decise di ritirare la sua proposta emendativa, l'on. Corsini (Uomo qualunque) aveva dichiarato che il suo gruppo avrebbe votato a favore dell'emendamento Mortati-Ruggiero (Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4167).

Morati<sup>47</sup> «al ritiro dell'emendamento che, fatto proprio [poi] da[ll'on.] Bellavista, fu comunque votato per alzata di mano e respinto»<sup>48</sup>.

Dunque, prima di giungere alla votazione degli emendamenti, l'on. Merlin, in qualità di relatore, aveva respinto tutte le proposte emendative e aveva chiesto ai relativi proponenti di ritirarle, «ribadendo, da un lato, l'originalità della formulazione preparata dalla Sottocommissione che consentiva ai partiti di entrare nella Costituzione e che adombrava altresì la possibilità che ai partiti si affidassero compiti costituzionali, dall'altro dichiarandosi esplicitamente contrario a qualsiasi controllo sulla vita interna dei partiti»<sup>49</sup>; infatti, egli riteneva che l'Assemblea costituente si dovesse limitare a riconoscere l'esistenza del partito ed il suo concorso, insieme agli altri partiti e nel rispetto delle regole democratiche, alla determinazione della politica nazionale<sup>50</sup>. Infine, invitava i colleghi membri della Costituente ad attendere l'approvazione di una (eventuale e successiva) legge particolare e, «[i]n quella sede» sarebbe stato possibile, «eventualmente, discutere di tutto quello che sta[va] a cuore dei colleghi su questo punto»<sup>51</sup>.

Pertanto i Costituenti approvarono il testo proposto dal relatore on. Merlin<sup>52</sup>, che si limitava a riconoscere il diritto di ciascuno di riunirsi liberamente in partiti

---

<sup>47</sup> L'on. Mortati, dopo aver ritirato l'emendamento, comunque «riafferma[ava] il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà» (Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4167).

<sup>48</sup> G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., 984. L'Autore rileva che dunque «[n]ella formulazione definitiva del testo venne pertanto confermata l'assenza di ogni riferimento attinente la struttura e democraticità interna dei partiti o il riconoscimento di attribuzione di rilievo costituzionale». Sulla discussione in seno all'Assemblea costituente, si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di M. CERMEL, *La democrazia nei partiti. Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, Vol. I, Padova, 1998, spec. 47 ss.

<sup>49</sup> G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 12.

<sup>50</sup> Potendo, invece, attendere più a lungo una regolazione democratica dell'attività del singolo partito. D'altronde, la libertà di «associarsi in partiti appare, nel 1946-48, un bene così grande che pochi sembravano porsi il problema della libertà dei singoli all'interno delle formazioni sociali e quindi della democrazia nei partiti» al punto che «[i]l conflitto ideologico» abbia indotto «i grandi partiti a chiedere ai propri militanti "atti di fede" invece di un'adesione fondata sulla razionale valutazione degli interessi»: cfr. M. CERMEL, *La democrazia nei partiti. Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, cit., spec. 71.

<sup>51</sup> Assemblea Costituente, *Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4163.

<sup>52</sup> Cfr. F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto di Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos*, 3/2015, 70-71, il quale ricorda che «in sede costituente pesarono» dunque «i timori di Palmiro Togliatti il quale paventò che un governo e

politici al fine di concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale<sup>53</sup>; inoltre approvavano anche l'articolo 98, comma 3, della Costituzione<sup>54</sup> che prevede dei limiti all'iscrizione ai partiti politici e, infine, con la XII disposizione transitoria e finale<sup>55</sup>, i deputati all'Assemblea costituente «vogliono stabilire una volta per tutte e esplicitamente la riconoscibilità di un metodo non democratico nell'attività dei partiti»<sup>56</sup>.

La scelta dei Costituenti di lasciare indeterminato il riferimento al principio democratico e, soprattutto, quella del Legislatore successivo di non disciplinare i partiti politici rendono concreta la possibilità che i rischi segnalati da Weber e Michels si possano avverare. La garanzia data dal rispetto dei principi democratici all'interno di ogni partito politico è la principale condizione affinché questo non sia

---

una corte costituzionale espressione della maggioranza potesse mettere fuori legge un partito anarchico che non si riconoscesse nei principi costituzionali, e non è peregrina l'ipotesi che questi avesse in mente proprio il partito comunista (Elia 2009)» e, come si è affermato, «Costantino Mortati era per estendere il riferimento al metodo democratico alla struttura e alla vita interna di partito, posizione sulla quale alla fine prevalsero la prudenza e le ragioni dell'accordo. Fu la presenza dunque di un partito anti-sistema, con riferimento al bipolarismo internazionale che andava affermandosi, anche se di fatto impegnato nella fondazione della nascente Repubblica italiana, a determinare una sorta di "incompletezza" dell'art. 49, quasi che quest'ultimo sospendesse per valutazioni legate al contesto l'esplicazione di norme più puntuali sui partiti e sull'esercizio delle loro funzioni».

<sup>53</sup> Critico sulla conclusione sul punto dei lavori dell'Assemblea Costituente è G. PASQUINO, *Partiti, istituzioni e democrazie*, Bologna, 2014: a p. 46 afferma che «[i]l tanto frequentemente citato art. 49 della Costituzione [...] costituisce una quasi completa sottovalutazione non solo del ruolo che i partiti italiani avrebbero svolto nel successivo trentennio, ma delle funzioni cui già adempivano e dello spazio che avevano fino a quel momento occupato – nella società civile e nelle istituzioni». Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associata*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI (a cura di), *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, 2016, 7-35, spec. 12 s., laddove si afferma che «[n]el secondo dopoguerra (e quindi nella fase di elaborazione e approvazione della nuova Carta costituzionale) i partiti più importanti sono i vecchi partiti di massa già esistenti prima del fascismo (DC erede del Partito popolare, PCI, PSI), che si strutturano secondo il modello sperimentato (pur sussistendo tra essi innegabili differenze organizzative: si pensi al "centralismo democratico" del PCI). E in questo modello, come si è visto, ciò che conta è la macchina organizzativa, non il singolo. Non le esigenze individuali, ma la funzione collettiva. E questa è probabilmente una delle ragioni per cui nel dibattito costituente vi fu scarsa sensibilità rispetto al tema della democrazia interna al partito, e quindi della tutela del singolo associato, della sua sfera di libera autodeterminazione».

<sup>54</sup> Art. 98, c. 3, della Costituzione: «[s]i possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi 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».

<sup>55</sup> XII Disposizione Transitoria, c. 1, della Costituzione: «[è] vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

<sup>56</sup> G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 15.

condotto da un'oligarchia, ma sia realmente partecipato da tutti gli iscritti. Infatti, come si vedrà, fintantoché vi erano formazioni politiche radicate sul territorio e interessate alla partecipazione di tanti, i principi democratici sembravano essere rispettati; viceversa, con l'avvento di partiti c.d. personali o, comunque, con la presenza di partiti non interessati a garantire quegli elementi di democraticità interna si permette, di fatto, a pochi di gestire il partito e, di conseguenza, le sue scelte esterne: «la determinazione della politica nazionale», dunque, rimane così prerogativa (non di tutti ma) solo di alcuni tra i cittadini.

#### 4. L'articolo 49 della Costituzione e la libertà di associazione

Il diritto di associarsi in partiti previsto dall'articolo 49 della Costituzione può essere valutato quale «specificazione della più generale libertà di associarsi»<sup>57</sup> e, di conseguenza, «[i]l partito, in quanto associazione, [dovrebbe] pati[r]e i limiti predisposti dall'art. 18»<sup>58</sup>.

E a questo orientamento si giunge poiché l'articolo 18 della Costituzione, che sancisce la libertà di associazione, si presta «a porsi come regola generale del fenomeno associativo», restando applicabile a tutte le formazioni associative previste dalla Costituzione, «a meno che da tali norme “speciali” alcunché in contrario sia espressamente disposto»<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019, 14. In modo analogo A. SICA, *Le Associazioni della Costituzione italiana*, Napoli, 1957, 38, laddove afferma che «[l']art. 49 concerne la configurazione e l'attività di un tipo particolare di associazione politica: i partiti politici. La determinazione in esso dello stesso momento di formazione dei partiti non è evidentemente riaffermazione del diritto di associazione ma descrizione specifica di un'associazione tipica nella sua formazione e nella sua attività».

<sup>58</sup> G. CASSANDRO, *I partiti politici*, cit., 27. L'Autore continua affermando che il partito «non può [...] perseguire fini che siano vietati ai singoli dalla legge penale, né può assumere la forma di associazione segreta, né può far valere le sue ragioni mediante organizzazioni di carattere militare né, occorre appena di aggiungere, dandosi esso stesso un'organizzazione militare».

<sup>59</sup> A. PACE, *Art. 18*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977, 145-237, spec. 204. L'Autore continua affermando che «[n]on solo, quindi, i circoli ricreativi, le associazioni sportive, le accademie di pittura, musica e poesia trovano, in questo articolo, la loro garanzia costituzionale; ve la rinvengono (in aggiunta, se del caso, a quella altrove individuabile) le confessioni religiose, i sindacati, le associazioni e i partiti politici, le associazioni con scopo

Pertanto, potrebbe affermarsi che ai partiti, proprio per la natura di libera associazione privata che il Costituente ha voluto assegnare loro, possano essere applicati i limiti previsti per le associazioni dall'articolo 18 della Costituzione. Dovrebbero in tal senso essere giudicati contrari a Costituzione i partiti costituiti «per fini vietati dalla legge penale, [...] con vertici (o strutture) segreti, [...] con strumentazioni di carattere militare»<sup>60</sup>.

Se può sembrare scевра da problemi interpretativi l'estensione ai partiti dei limiti sanciti al secondo comma dell'articolo che prevede la libertà di associazione, da cui deriva che siano vietati i partiti segreti e quelli che (poiché, di fatto, i partiti già perseguono scopi politici) abbiano un'organizzazione «di carattere militare», apparentemente più problematica è la questione relativa ai «fini» del partito che non devono essere «vietati ai singoli dalla legge penale» (limite previsto al primo comma dell'articolo 18 della Costituzione). La delicatezza della questione si comprende se si riflette sul fatto che il partito può porsi fini che potrebbero apparire proprio come quelli vietati dal primo comma dell'articolo 18 della Costituzione; però si badi che esclusivamente nei casi in cui il partito si ponga obiettivi sovversivi delle Istituzioni repubblicane o, per ottenere fini che di per sé sono leciti, utilizzi azioni o comportamenti vietati dalla legge penale, può reputarsi che esso incorra nella violazione del divieto statuito al primo comma dell'articolo 18 della Costituzione<sup>61</sup>.

---

economico diritto o indiretto, le società commerciali, le società tra professionisti, i consorzi tra imprenditori[,...]». Si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in AA.VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958, 837-849, spec. 842, laddove l'Autore definisce le «species» di formazione sociale, che derivano dal *genus* determinato dall'art. 18 della Costituzione, come «associazioni tipiche» e ritiene che «sempre, qualora si voglia trattare di tali associazioni tipiche, occorre prendere le mosse dalla norma sulle associazioni in generale, che detta principi validi, in parte, anche per le altre». Ed ancora F. RIGANO, *Art. 18*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., I, 404-419, spec. 407, laddove sostiene che, tra la libertà di associazione di cui all'articolo 18 della Costituzione e le altre formazioni sociali tutelate dalla Carta, «[n]on vi [sia] coincidenza, bensì interferenza».

<sup>60</sup> G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 15. Sul punto anche C. ROSSANO, *Partiti politici*, in AA.VV., *Enciclopedia giuridica*, vol. XXV, Roma, 2002, 5, il quale osserva che «[l]imiti alla libertà di associazione in partiti si ricavano da altre norme costituzionali. Dall'art. 18 si evince che sono vietati partiti segreti, partiti che perseguono le loro finalità politiche con organizzazioni di tipo militare o che tra le loro finalità includano quelle vietate ai singoli dalla legge penale».

<sup>61</sup> Cfr. D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 17 ss. L'Autore osserva che il partito potrebbe porsi obiettivi che *prima facie* potrebbero apparire non conformi al dettato

Altrimenti, può segnalarsi un'altra e differente interpretazione che rifiuta l'idea di considerare il partito come *species* del *genus* associazione di cui all'articolo 18 della Costituzione, con la conseguenza di rendere inapplicabili i limiti previsti per le associazioni alle formazioni politiche, poiché l'articolo 49 della Carta sembrerebbe costituire «un vero e proprio principio di struttura del nuovo ordinamento costituzionale» e la sua funzione sarebbe quella «di intermediazione fra lo Stato comunità e lo Stato apparato sull'incerta linea di confine che separa la forma di governo dalla forma di Stato»<sup>62</sup>.

Ad ogni modo, sebbene anche a livello sistematico l'articolo 49 sia situato nel Titolo riguardante i rapporti politici (Titolo IV) anziché in quello relativo ai rapporti civili (Titolo I), il che fa presumere che i Costituenti volessero assegnare al partito un ruolo particolare di contenuto ulteriore rispetto a quello delle altre associazioni, «non sembra doversi escludere un collegamento tra le due citate

---

costituzionale di cui all'art. 18, c. 1, della Costituzione. Infatti, ad esempio, vi possono essere partiti che si pongono l'obiettivo di contrastare una disciplina prevista dalla legge penale che non condividono o che invitino i propri elettori all'astensionismo durante le campagne referendarie. E può reputarsi che il diritto di associarsi in partiti debba trovare il limite previsto per tutte le formazioni associative dall'art. 18, primo comma, della Costituzione, qualora i partiti «intendano perseguire il sovvertimento delle istituzioni repubblicane o quelli che intendano raggiungere i propri scopi (anche quelli non vietati dalle leggi penali) attraverso azioni violente o in contrasto con il metodo democratico, il che connette il limite in questione con quelli contemplati dal co. 2, art. 18, Cost., evidenziando altresì il coordinamento tra i due commi della disposizione costituzionale, che si completano vicendevolmente» (p. 19). Viceversa, come rilevato dall'Autore, il primo caso sopramenzionato rientra giustamente nell'attività propria dei partiti (porsi il fine politico di riformare le leggi della Repubblica, quindi anche quelle penali) e, il secondo, che riguardava l'astensionismo, considerando l'istituto referendario di cui all'art. 75 della Costituzione, rientra nelle possibilità date all'elettore, ossia, in questo caso, in quella di ottenere l'insuccesso della consultazione per non vedersi raggiunto il *quorum*.

<sup>62</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, in AA.V.V., *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, 72. L'Autore osserva che dai membri della Costituente emergono delle «affermazioni che mettevano in evidenza, con il costante richiamo alla pluralità dei partiti, il rifiuto dell'esperienza del partito unico del periodo fascista, ma rimarcavano parimenti il distacco dalla tradizione dello Stato liberale: con il riconoscimento costituzionale dei partiti si intendeva avviare il superamento delle basi individualistiche della rappresentanza sulle quali poggiava il regime parlamentare ottocentesco, per sostituirvi una nuova democrazia organizzata attraverso i partiti». Questa tesi è stata ripresa anche da G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 15, nota I, laddove, oltre ad affermare di «sottoscriv[erla]», rileva che «la collocazione dell'art. 49 nell'architettura costituzionale indicherebbe la volontà dei costituenti di sottolineare come i partiti costituiscano (o debbano intendersi come) il tramite fra la società civile e le costituzioni e configurino l'elemento essenziale forse indispensabile per l'esercizio concreto dei diritti politici».

disposizioni costituzionali»<sup>63</sup>, soprattutto se in assenza di disposizioni più specifiche<sup>64</sup>.

Ben può stimarsi dunque che, da un punto di vista di garanzia, i partiti, in quanto associazioni sarebbero già tutelati dall'articolo 18 della Costituzione (che, come si è già affermato, esplicitamente ricomprende quelle associazioni che «perseguono scopi politici») senza la formulazione di cui all'articolo 49 della Costituzione; però, la disposizione costituzionale relativa ai partiti resta fondamentale per indicare il ruolo di queste particolari formazioni associative e, non deve nascondersi, indica qualcosa in più rispetto all'articolo 18, poiché i partiti sono sì associazioni, ma hanno, come obiettivo, quello di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», e questo, non avendosi ancora una disciplina legislativa sui partiti, permette di considerare «l'art. 49 [...] disposizione anche ad efficacia differita»<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 15. A fondamento di quanto esposto risultano di grande importanza le osservazioni di P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 73, riguardanti la circostanza che l'Assemblea decise di rinviare le questioni riguardanti la possibilità di attribuire personalità giuridica ai partiti, quindi di assegnarle funzioni costituzionali e riservarle un ruolo nella struttura dello Stato, e «di qui l'esatto rilievo che la versione definitiva dell'art. 49, nella quale persino il "diritto di 'organizzarsi' in partiti" del testo originariamente proposto dai relatori in seno alla Commissione cedette il posto ad un'esplicita accentuazione del momento associativo, finiva per considerare i partiti "sotto il profilo del principio di libertà" restando ancorata ad un'ottica «troppo ottocentesca».

<sup>64</sup> L'art. 49 della Costituzione enuncia un principio fondamentale che riguarda non solo i rapporti politici, ma anche la struttura dell'ordinamento in quanto, attraverso la sistematica prevista dal Costituente, «i partiti sono assunti ed elevati a centri nevralgici e determinanti della direzione politica dell'ordinamento»; infatti «[v]i è un procedimento di determinazione politica nell'ambito della stessa comunità nazionale le cui fasi ed i cui fini sono svolti dai partiti» e «[l]'organizzazione politica dello Stato, che dalla comunità deriva ed è formata, ne risulta necessariamente condizionata; è questo il significato ed il rilievo dell'art. 49» (A. SICA, *Le Associazioni della Costituzione italiana*, cit., 104 ss., spec. 105).

<sup>65</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 113 ss. Sul punto l'Autore osserva «che l'art. 49 [non] sia un inutile doppione dell'art. 18. In realtà [...] la disciplina costituzionale del fenomeno partitico presenta talune diversità rispetto a quella dettata per altre associazioni, e tali diversità si giustificano proprio in ragione degli specifici riflessi organizzativi derivanti dal riconoscimento della funzionalità dei partiti[i] nell'ordinamento costituzionale italiano e presuppongono perciò che i partiti abbiano, in Costituzione, una propria specifica configurazione, distinta e differenziata rispetto ad ogni altra associazione. Solo che, in mancanza di una apposita legislazione sui partiti, quel che di peculiare esprime il principio dell'art. 49 resta in massima parte nel limbo dell'astrattezza, senza esplicitare – allo stato attuale delle cose – concrete conseguenze giuridiche». Ulteriormente si può osservare che «i partiti sono direttamente regolati e gar[a]ntiti dalla

Inoltre, non si può non considerare la circostanza per cui, se si ritiene ammissibile l'estensione ai partiti dei limiti previsti dall'articolo 18 della Costituzione, si deve giungere alla conclusione che, in assenza di una previsione specifica (presa in considerazione durante i lavori della Costituente e rinviata ad una riunione successiva, mai tenutasi<sup>66</sup>), i partiti, «da un punto di vista prettamente giuridico», siano «associazioni non riconosciute di natura privatistica che svolgono una funzione pubblicistica in totale autonomia organizzativa»<sup>67</sup>. E, in forza di quanto appena esposto, si ritiene che gli stessi partiti politici siano soggetti al regime giuridico previsto dal nostro ordinamento per le associazioni non riconosciute.<sup>68</sup>

Infine, l'elemento che differenzerebbe il *genus* delle associazioni dalla *species* partito è il fatto che quest'ultimo partecipi o meno alle consultazioni

---

Costituzione non solo nella formazione relativa ma anche in ordine all'attività svolta ed al fine perseguito» (A. SICA, *Le Associazioni della Costituzione italiana*, cit., 99).

<sup>66</sup> Si veda *supra*, par. 2.

<sup>67</sup> S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, cit., 3 s. Inoltre, sul ruolo assegnato alla particolare associazione, quale è il partito, si veda A. TESAURO, *I partiti politici*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 477-494, spec. 484, laddove afferma che «[i]l partito, pur concretandosi in un'associazione privata che sorge per libero volere dei cittadini nell'esercizio di un loro diritto, è destinato a rivolgere un'attività che ha rilevanza costituzionale».

<sup>68</sup> Cfr. G. CASSANDRO, *I partiti politici*, cit., 27. Si veda, tra gli altri, anche il contributo di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 136 ss. Inoltre vi è chi afferma che ai partiti, in forza della loro autonomia privata, resta ferma «la facoltà di essere arbitri di decidere sull'ammissione di coloro che chiedono di farne parte», restando «priva [...] di fondamento l'opinione manifestata da una parte della dottrina la quale sostiene che i partiti sono associazioni delle quali i cittadini hanno il diritto di far parte per ciò solo che ne abbiano la volontà» (A. TESAURO, *I partiti politici*, cit., 489). Sul punto si vedano anche le osservazioni problematiche di P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 93, il quale conclude il paragrafo rilevando che «[l]a disputa relativa al cosiddetto "diritto all'ammissione" lascia aperto in definitiva il problema di un'efficace tutela degli iscritti, delle loro effettive possibilità di dissenso, rispetto al quale una prospettiva strettamente privatistica rivela certamente i suoi limiti, e che richiama piuttosto l'esigenza dell'attuazione legislativa dell'art. 49». Ancora, sul termine "partecipazione" si vedano, tra le altre, le osservazioni di G.U. RESCIGNO, *Interventi del 18 ottobre 2008*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 323-327, secondo il quale le decisioni non devono essere assunte dalle sole maggioranze, poiché «partecipazione vuol dire che tutti hanno il diritto, anche le minoranze, di partecipare» e rappresenta «un punto fondamentale, sta scritto nell'art. 49 Cost. Oggi appare lettera morta, perché oggi domina l'ideologia esattamente contraria, per cui chi ha vinto nelle elezioni ha il diritto di governare, e chi ha perso deve limitarsi ad aspettare le successive. La partecipazione, in questo senso di concorrere a determinare», sembrerebbe «non esiste[re] più» (325 ss.).



elettorali<sup>69</sup>, determinando quel momento un segno particolarmente incisivo della formazione sociale che il partito politico rappresenta (a prescindere dal nome che essa si assegna), poiché proprio la partecipazione alle elezioni potenzialmente permette di «determinare» in modo stabile e ricorrente «la politica nazionale». In realtà è possibile individuare i partiti, distinguendoli dalle associazioni, tutte le volte che delle formazioni sociali si pongano come fine quello di concorrere democraticamente «a determinare la politica nazionale» tramite le elezioni (centrali o locali) e non solo quello di perseguire singoli obiettivi<sup>70</sup>.

Da ultimo, il collegamento che la dottrina prevalente ha individuato tra gli articoli 18 e 49 della Costituzione permette di considerare non solo che il partito è soggetto ai limiti previsti per tutte le associazioni, ma anche che ad esso non è possibile introdurre ulteriori limitazioni che esulino da quelle indicate in Costituzione<sup>71</sup>. Pertanto, sarebbe inammissibile prevedere che, per associarsi in partiti, sia necessaria una autorizzazione (espressamente vietata dall'articolo 18 della Costituzione), senza escludersi la possibilità di richiederne la registrazione (che è cosa ben diversa)<sup>72</sup>; dunque, resta, come si è già affermato, applicabile, in assenza di

---

<sup>69</sup> Sul punto si veda V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 120, il quale ritiene che «[p]iù che un limite [...], quello della partecipazione alle competizioni elettorali sembra, dunque, da considerare 'requisito' dell'esserci partito e carattere differenziale dei partiti, come associazioni tipizzate dal fine enunciato nell'art. 49».

<sup>70</sup> G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associata*, cit., 18. Sul punto si veda anche P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 96.

<sup>71</sup> Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., 984 e G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associata*, cit., 19.

<sup>72</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, C. ESPOSITO, *La Costituzione Italiana. Saggi*, Padova, 1954, 224 ss. In tal senso anche P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 89, laddove l'Autore rileva che debba «escludere[rsi] anzitutto che la formazione dei partiti possa essere subordinata ad autorizzazione, sebbene un'esplicita affermazione in tal senso manchi nel testo dell'art. 49 a differenza che in quello dell'art. 18, ma non anche, secondo una dottrina autorevole, che il legislatore, nel disciplinare funzioni di rilievo costituzionale dei partiti, possa porre a loro carico un obbligo di registrazione». In senso problematico si vedano, tra le altre, le osservazioni di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 115, laddove, affrontando il tema legato alla libertà di associazione senza necessità di un'autorizzazione, ritiene che possa «trattarsi, beninteso, per quel che riguarda l'art. 18, di una semplice enclitica priva di un proprio significato giuridico, ma sta di fatto che il dato normativo è quello che è, ed è stato finemente utilizzato in dottrina per ricavarne l'ammissibilità di controlli preventivi sui partiti, a differenza che su altre associazioni, quanto meno sotto forma di "registrazione" rivolta a conferire ad essi uno *status* differenziato, con particolari vantaggi e particolari oneri». In senso contrario all'ipotesi di prevedere la registrazione dei partiti ed un loro controllo preventivo G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associata*,

una disciplina specifica, quanto previsto dal codice civile per tutte le formazioni associative.

## 5. (Segue) Il pluralismo dei partiti

Analizzando ulteriormente il significato dell'articolo 49 della Costituzione anche in relazione ad altri principi e diritti in essa riconosciuti (articoli 1, 2, 3 e 18 della Costituzione), non ci si può che avvedere del valore assegnato alla presenza di più partiti. Infatti, l'articolo 49 prevede il diritto dei cittadini di associarsi in partiti «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», dal che pare emergere un riconoscimento valoriale di tutte le associazioni partitiche, che devono concorrere, cooperare, collaborare, contribuire, ossia che possono, se vogliono, partecipare, ma che lo devono fare insieme ad altri. Il Costituente ha voluto rimarcare il fatto che non vi dovesse essere solo un partito, ma che ve ne potessero essere diversi e che questi, insieme, potessero collaborare per «determinare la politica nazionale». E, a fondamento di quanto si sta affermando, l'Assemblea costituente non ha inteso porre un limite al numero dei partiti, ma, di converso, ha espressamente voluto precisare che di più partiti e non di un solo partito debba essere composto il panorama politico italiano<sup>73</sup>; e così può legittimamente affermarsi che il pluralismo tra i partiti sia «*elemento costitutivo della fattispecie normativa*», di cui all'articolo 49 della Costituzione<sup>74</sup>.

---

cit., 19. Invece, più in generale sul «pensiero di Carlo Esposito sulla democrazia nei partiti» si vedano, tra le altre, le osservazioni di M. CERMEL, *La democrazia nei partiti. Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, cit., spec. 140 ss.

<sup>73</sup> D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 29 ss., spec. 29 laddove sottolinea che «[l]’utilizzo del termine al plurale [...] sembra sottintendere la necessità che il concorso in questione necessiti della presenza di più forze partitiche, con indirizzi politico-ideologici differenti o, quantomeno, con proposte politiche diverse, tra di esse in tutto o in parte alternative». Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 82: «[i]l principio del pluralismo partitico, che rappresentò, come si è detto, la principale preoccupazione dei Costituenti, ispira tutta la disciplina dell’art. 49 e costituisce il valore primario tutelato dalla norma costituzionale, in quanto condizione essenziale di una democrazia fondata sulla coesistenza e sull’antagonismo di forze politiche differenti».

<sup>74</sup> A. SICA, *Le Associazioni della Costituzione italiana*, cit., 100 s., spec. 101, laddove si evidenzia che si sia «affermata, infatti, la rilevanza non del partito ma dei partiti concorrenti a

Inoltre, si osserva che i membri dell'Assemblea costituente vollero sostenere la formazione di «un numero infinito di partiti», permettendo anche «la partecipazione di forze “antisistema”» e «consentendo così il radicamento della democrazia»<sup>75</sup>, cercando, in questo modo, sia di tutelare le minoranze sia di garantire un continuo confronto tra le diverse formazioni politiche esistenti<sup>76</sup>.

Ancora, si riconosce un ruolo determinante ai partiti, per la funzione che ad essi è attribuita, quale strumento e mezzo affinché il popolo possa esercitare la propria sovranità (come enuncia il primo articolo della Costituzione), attraverso la condivisione di «proposte politiche» e di «progetti di società»<sup>77</sup>.

E, da ultimo, non può non osservarsi, anche in base a quanto disposto dall'articolo 3 della Costituzione, non solo che i partiti siano tra loro uguali davanti alla legge, ma che essi debbano poter avere le medesime *chances* di partecipazione alla determinazione «della politica nazionale», nel senso che «salvo i limiti al diritto di associarsi in partiti, nessuna discriminazione risulta possibile tra i partiti, poiché tutti dovrebbero essere posti sullo stesso piano di partenza»<sup>78</sup>. Pertanto, alla luce di quanto esposto, può condividersi l'affermazione secondo cui «qualsiasi partito

---

determinare tale politica e tale pluralità non è amorfa, ma è legata al concorso attivo ed è condizionata dal metodo democratico». In modo analogo A. CATELANI, *Partiti politici e garanzie costituzionali*, cit., 2, la quale ritiene che «[l]a prima garanzia è quella del pluralismo democratico, che si identifica con la libertà di istituire partiti politici».

<sup>75</sup> S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, cit., 5 s., laddove si afferma che «[i]l pluralismo va[da] inteso in senso totale».

<sup>76</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 82.

<sup>77</sup> G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 5-6, spec. 6. L'Autore osserva che «i partiti, costituendo lo strumento che consente l'esercizio di un diritto fondamentale dei cittadini, sono organismi tutelati e protetti in quanto necessari alla determinazione della politica nazionale. Inoltre, questa politica è il prodotto di una concorrenza, da intendersi con tutta probabilità nel doppio senso della competizione fra partiti nell'arena elettorale e della concorrenzialità dialettica di proposte politiche, programmi elettorali e di governo, progetti di società, che deve svolgersi con metodo democratico».

<sup>78</sup> D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 29. Si vedano anche le osservazioni, tra gli altri, di P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 84, secondo il quale «[c]oncorrenza e posizione paritaria dei partiti non comportano pertanto l'appiattimento di questi su di un piano di assoluta parità, e che essi debbano avere tutti la medesima incidenza nel processo di decisione politica, ma garantiscono che tutti debbano avere eguali possibilità di estendere il consenso nella società e di partecipare alla determinazione della politica nazionale».

p[ossa] essere creato e inserirsi, purché questo si conformi alla prescrizione del “metodo democratico”»<sup>79</sup>.

## 6. (Segue) Il metodo democratico

Sulle parole “metodo democratico” gravano i maggiori dubbi e difformità nell’interpretazione poiché se, attraverso il principio pluralistico, si ritiene, pressoché pacificamente, che la presenza di diversi partiti sia un requisito fondamentale dei sistemi democratici<sup>80</sup>, non è ancora possibile giungere alla medesima conclusione, allorché si volesse intendere il metodo democratico quale requisito per l’attività interna dei partiti<sup>81</sup>.

In primo luogo, come si è affermato<sup>82</sup>, dai lavori dell’Assemblea costituente è emersa la volontà di alcuni dei suoi membri di respingere un possibile controllo statale dell’organizzazione interna dei partiti, in riferimento anche alla loro struttura democratica, per il timore che la verifica si estendesse ai fini del partito e che il

---

<sup>79</sup> S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, cit., 6. Inoltre si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di A. SICA, *Le Associazioni della Costituzione italiana*, cit., 152, il quale afferma che «[o]gni partito – anche se di maggioranza – è condizionato e vincolato nella sua attività dal principio-limite del metodo democratico. Tale ordinamento consente infine nella sua composizione paritaria la *coesistenza* e la *relazione* della maggioranza e della minoranza».

<sup>80</sup> Anche se si è correttamente osservato che non possa «sottovalutarsi la circostanza che un numero elevato di partiti possa influire negativamente sul funzionamento delle istituzioni, ostacolando o addirittura impedendo la governabilità e, dunque, anche una corretta dinamica tra maggioranza e opposizione» e, «[p]er contrastare tale fenomeno, che potrebbe compromettere il funzionamento della democrazia, è possibile introdurre nella disciplina elettorale dei meccanismi che contengano la frammentazione delle assemblee rappresentative, come ad esempio, le c.d. soglie di sbarramento», le quali «non incidono direttamente sull’uguaglianza di partenza dei partiti, giacché non impediscono né di fondare nuove associazioni partitiche né ai partiti di presentarsi alle elezioni» (D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 31).

<sup>81</sup> Nonostante non possa non condividersi l’esigenza di «rendere possibile la libera formazione dell’opinione degli iscritti [ad un partito], consentendo piena libertà di manifestazione del pensiero delle opposizioni, e ciò ospitando negli stessi organi ufficiali del partito la voce delle medesime (come prescrive da noi lo statuto del PSLI), oppure consentendo la pubblicazione di organi di stampa che siano espressione delle tendenze minoritarie» (C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., 11).

<sup>82</sup> Si veda *supra*, par. 3. Inoltre, sulla democrazia interna ai partiti prima, durante e dopo l’Assemblea costituente, si veda anche, tra gli altri, il contributo di A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 4/2015.

controllo fosse prerogativa dei soli partiti di maggioranza, che l'avrebbero potuto utilizzare per scopi politici<sup>83</sup>.

In secondo luogo, si è valutato che non si potesse richiedere ai partiti di organizzarsi in modo democratico poiché l'articolo 49 della Costituzione non prevede quanto, invece, è stabilito dall'articolo 39 della Carta in riferimento alla libertà di organizzazione sindacale, ossia l'obbligo per i sindacati di dotarsi di una struttura democratica<sup>84</sup>.

E, in terzo luogo, si rammenta che «[a]d accentuare il profilo privatistico-associativo dei partiti contribuiva [...] la loro collocazione nella Parte Prima della

---

<sup>83</sup> Si veda, tra gli altri, il contributo di S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in ID. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 5-50, 8 s., il quale osserva che «fu l'impossibilità di concordare su di una idea comune di partito, comprensiva dei fini e dei mezzi della politica, che incominciò a far sorgere fra i partiti, e già nell'Assemblea Costituente, una sorta di 'cultura del sospetto' che riguardava il possibile uso da parte della futura maggioranza politica parlamentare della normativa costituzionale in materia di metodo democratico per mettere a tacere l'opposizione politica». E ad ulteriore fondamento di quanto osservato, seppur se da un'altra prospettiva, afferma che «[d]alla lettura degli Atti della Costituente emerge [...] con chiarezza che la norma contenuta nell'art. 49 della Costituzione fu, alla fine, approvata con l'accompagnamento di un impegnativo patto politico, stretto fra i maggiori partiti, in base al quale (e salvo i divieti della violenza politica e della ricostruzione del partito fascista) il rispetto effettivo del metodo democratico sarebbe stato affidato agli stessi partiti politici ed avrebbe trovato la sua garanzia solo nell'esistenza di un largo pluralismo politico». Sul ruolo del dissenso politico in relazione al "metodo democratico" di cui all'art. 49 della Costituzione, si veda il contributo di A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006, spec. 175 ss.

<sup>84</sup> Si vedano sul punto, tra le altre, le osservazioni di A. BARBERA, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit., spec. 245, secondo il quale infatti «[l]a Costituzione non prevede espressamente una regolamentazione dei partiti (art. 49) mentre prevede espressamente una regolamentazione dei sindacati (art. 39), cui affidare la loro ["registrazione"], il riconoscimento della personalità giuridica, il censimento degli iscritti, l'ordinamento interno ["a base democratica"]. Sono argomenti di cui si parla da mezzo secolo ma della regolamentazione dei sindacati si è smesso di parlare, mentre della regolamentazione dei partiti si riprende di tanto in tanto a discutere. La distinzione fra ["metodo democratico"], previsto per i partiti, e ["base democratica"], prevista per i soli sindacati, è stato un argomento utilizzato per evitare lo scoglio della regolamentazione. Ma è un argomento divenuto sempre più debole, per due ragioni. Intanto perché la regolamentazione dovrebbe essere riservata ai partiti che accedono al finanziamento pubblico, come onere per gli stessi non come condizione per la loro tutela costituzionale (cosa non possibile – io credo – non essendo la nostra una democrazia "protetta"). E perché, inoltre, in altra direzione vanno le esperienze di altri Paesi, le cui costituzioni più recenti tendono a prevedere (ultima la revisione costituzionale portoghese del 1997), insieme, la base democratica dei partiti e il loro finanziamento. Da tempo, comunque, molti ordinamenti prevedono forme di regolazione dei partiti, tanto che allorché nel 2001 il Parlamento europeo ha discusso dello Statuto dei partiti europei, da ammettere al finanziamento, ha dovuto fare i conti con la eccezione italiana, che non prevede la loro personalità giuridica».

Costituzione, relativa ai diritti e doveri, piuttosto che nella Seconda, relativa all'organizzazione costituzionale dello Stato, in cui i partiti sono assenti»<sup>85</sup>.

Viceversa, secondo un'interpretazione divergente, che qui si condivide, anche se l'articolo 49 della Costituzione non è stato costruito in modo strutturalmente identico all'articolo 39 della Carta, il limite della democraticità interna dei partiti è insito nella «stessa [loro] funzione [...] di canali della partecipazione democratica dei cittadini [...], in mancanza del quale i partiti medesimi neppure potrebbero concorrere democraticamente alla formazione della politica nazionale» e, oltre a questa considerazione, ben può stimarsi che la funzione del partito, intesa quale strumento affinché i cittadini possano partecipare a determinare la politica nazionale del Paese attraverso i propri rappresentanti, verrebbe meno se non fosse garantita «una struttura interna a carattere democratico»<sup>86</sup>.

Ancora, infatti, si ritiene che, se il partito ha la funzione reale di mezzo adeguato per permettere ai cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale, non ci si possa porre in un atteggiamento di indifferenza rispetto a come sono assunte le decisioni all'interno dei partiti, a come sono scelti i dirigenti di

---

<sup>85</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 24. Sulle ragioni che hanno portato a stimare non conforme al dettato costituzionale una disciplina legislativa inerente la democrazia interna dei partiti si veda la ricostruzione di E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 3 ss.

<sup>86</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 114. Inoltre l'Autore ricorda che tale «conclusione non trascura certamente che classiche indagini sociologiche hanno posto in evidenza la naturale tendenza dei partiti a cedere alla “ferrea legge dell'oligarchia”, ad irrigidire le proprie strutture in apparati burocratizzati, e che l'espansione del momento organizzativo si accompagna inevitabilmente ad un arretramento del livello di democrazia e di partecipazione all'interno del partito». Sulla democrazia interna dei partiti si veda anche G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 22, laddove si “interroga” «in questi termini: come può aversi una rappresentanza adeguata di interessi, preferenze, valori se alcune delle organizzazioni più importanti, vale a dire specificamente i partiti, non sono esse stesse rappresentative? E non sono rappresentative perché non sono organizzate interamente in maniera democratica, in grado cioè di recepire e trasmettere gli interessi, le preferenze e i valori dei loro gruppi di riferimento, dei loro elettori, dei loro iscritti, dei loro militanti, se il loro modulo distorce sistematicamente interessi, preferenze, valori?». In modo analogo D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 66 ss. Sul punto si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, 189-227, spec. 190, secondo la quale «l'esigenza di democraticità interna in tanto va perseguita, in quanto (e solo in quanto) sia funzionale allo svolgimento dei compiti che l'ordinamento costituzionale attribuisce ai partiti».

partito e a come sono individuati i programmi (che, con la partecipazione nel partito e tramite coloro che, tra i candidati di quello stesso partito, sono stati eletti nelle Assemblee rappresentative, possono divenire punti del programma di Governo). Infatti, è viceversa essenziale muoversi attivamente per «garantire che i cittadini siano davvero in grado di parteciparvi in modo determinante, nel rispetto della dialettica maggioranza-minoranza»<sup>87</sup>. E, in tal senso, parte della dottrina ha recentemente osservato che la democrazia nella politica non può essere garantita, «da un punto di vista strettamente costituzionalistico, [...] senza l'affermazione del diritto individuale a partecipare»<sup>88</sup> alla “vita” dei partiti politici. È dunque lecito domandarsi se un sistema che non preveda garanzie adeguate alla tutela del principio di democrazia interna dei partiti sia effettivamente in grado di permettere a tutti i cittadini di «concorrere [...] al fine di determinare la politica nazionale», quindi di rendere effettivo il diritto di ogni individuo a partecipare<sup>89</sup>.

Inoltre, può osservarsi che la Costituzione non preclude di fatto al legislatore la possibilità di individuare dei limiti che possano arginare tutte quelle attività svolte

---

<sup>87</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 133, il quale rileva che siano «di intuitiva evidenza, e non occorre quindi soffermarsi a illustrarle, le conseguenze applicative di una simile impostazione, specie quanto ai diritti delle minoranze entro i partiti, alle cause di esclusione degli aderenti, alla nomina degli organi direttivi, alla designazione dei candidati a cariche pubbliche elettive». In modo analogo si vedano, tra le altre, le osservazioni di A. CATELANI, *Partiti politici e garanzie costituzionali*, cit., spec. 4, laddove afferma che il fenomeno della “deriva” oligarchica dei partiti, «che chiaramente non è di per sé eliminabile, può però essere temperato attraverso una apposita regolamentazione legislativa, che garantisca la democraticità interna del partito. I diritti umani devono essere tutelati non solo all'esterno, ma anche all'interno del partito; e questo è nell'interesse non solo degli appartenenti allo stesso partito, ma di tutta la collettività. I partiti richiedono una garanzia interna, che ne assicuri la democraticità e la correttezza delle scelte».

<sup>88</sup> G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Forumcostituzionale.it*, 2007, 1, il quale afferma che «[o]ccorre allora rovesciare la prospettiva e procedere alla identificazione di un *diritto individuale alla partecipazione politica organizzata*. Il luogo dove andare a cercare questo diritto è, evidentemente, là dove la Costituzione può evocarlo: all'articolo 49».

<sup>89</sup> Si vedano, tra le altre, le osservazioni di G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 25, il quale rileva che «in assenza di democrazia nei partiti si riduce drasticamente, quando non viene meno del tutto, la possibilità che i cittadini concorrano a determinare con metodo democratico la politica nazionale» e osserva, «[p]iù precisamente [che], questo concorso[,] può realizzarsi sotto tre forme specifiche: la formulazione di programmi e strategie, la scelta dei candidati alle cariche elettive, la selezione dei dirigenti». Infine l'Autore si interrogava su «[q]uali garanzie esist[a]no [affin]ch[é] queste tre attività vengano effettuate democraticamente e in maniera rispondente alle preferenze dei cittadini».

dai partiti in modo non democratico, soprattutto se esse hanno dirette conseguenze sull'attività esterna del partito, tali da incidere su quella delle Istituzioni<sup>90</sup>.

Eppure non si tratta qui di ipotizzare una disciplina legislativa in grado di omologare i partiti sotto un'identica struttura ideale che, tra l'altro, rischierebbe anche di vanificare la presenza di una pluralità di partiti, ma quella di «disciplinare le condizioni minime del rispetto del principio del concorso e del metodo democratico anzitutto nella vita interna del partito», affinché possano garantirsi, a livello di principio, «la possibilità del ricambio nella guida di esso, le procedura per la formazione e l'espressione del dissenso, la partecipazione delle minoranze agli organi deliberativi del partito, la disponibilità delle strutture, dei mezzi e degli organi di informazioni ufficiali del partito», lasciando alle singole associazioni partitiche, tramite il loro statuto, di decidere come provvedere alla loro attuazione<sup>91</sup>.

E da ultimo, se da un lato «la democrazia interna ai partiti – è ormai provato – è preconditione della democrazia *tout court*», dall'altro non può nascondersi che,

---

<sup>90</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di C. ROSSANO, *Partiti politici*, cit., 8. Peraltro, A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., spec. 8 s., afferma proprio che «[a]nche la nostra Costituzione, come quella tedesca e spagnola[,] prevede il requisito della democrazia interna per i partiti; ma a differenza che in quegli ordinamenti ad essa non si è mai ritenuto di dare attuazione attraverso l'adozione di norme di attuazione specifiche, salvo la recente legge sul finanziamento ai partiti».

<sup>91</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 116, il quale continua affermando che «all'autonomia statutaria» dei partiti è riservata «l'ulteriore disciplina delle modalità di attuazione di tali regole (struttura degli organi interni e loro rapporti, sistemi per la elezione delle cariche elettive direttive, ecc.)» e si domanda «se una legislazione attuativa dell'art. 49 non possa spingersi anche più oltre, nella disciplina di quelle attività del partito che più direttamente incidono sul funzionamento delle istituzioni, allo scopo di restituire al partito medesimo un ruolo di cerniera nei rapporti fra gli elettori e gli eletti alle cariche pubbliche, ad esempio, attraverso la disciplina delle procedure interne per la scelta dei candidati». In senso contrario si veda la ricostruzione delle opinioni della dottrina operata da G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., 992, laddove si rileva che in dottrina si è rappresentata «la difficoltà di trasferire tali posizioni di principio in una disciplina di carattere legislativo che non si traduca in una indebita ingerenza degli apparati pubblici nella vita interna dei partiti». Diversamente S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 51-110, il quale afferma che «la libertà di associazione in partiti è assoggettata direttamente dalla Costituzione ad un onere: quello dell'esistenza di una sostanziale, anche se minima, democrazia che deve essere garantita in modo permanente da statuti di partito che siano democratici in quanto al contenuto, stabili e dotati del requisito della pubblicità», ravvisando per l'appunto la democrazia interna dei partiti come un onere degli stessi «più che come un obbligo» (98).



più precisamente, essa è da ritenersi «un bene, allo stesso tempo, *necessario* ed *impossibile*»<sup>92</sup>.

## 7. Ulteriori limiti imposti ai partiti dalla Costituzione

La disciplina costituzionale relativa ai partiti politici prevede ulteriori limiti rispetto a quelli che si sono potuti rilevare in riferimento alla libertà di associazione e al rispetto della democraticità e trasparenza interna di tali particolari formazioni sociali.

Innanzitutto, la Costituzione prevede, nella parte relativa alle disposizioni transitorie e finali, il divieto di «riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista»<sup>93</sup>. Anche se è stato inserito tra le disposizioni transitorie, esso non ha un'efficacia temporanea, ma piuttosto rappresenta una regola giuridica che è sempre valida nel tempo e che ha lo scopo di arginare il ripetersi di quanto storicamente accaduto all'instaurarsi del Fascismo<sup>94</sup>. Ad ogni modo la XII disposizione transitoria e finale della Costituzione realizza una deroga all'articolo 49 della Costituzione e alle libertà di associazione e manifestazione del pensiero<sup>95</sup>,

---

<sup>92</sup> A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2010, 14, il quale continua le sue osservazioni conclusive del contributo affermando che «[t]utti siamo chiamati a fare, con le risorse di cui disponiamo e nelle responsabilità su ciascuno di noi gravanti, ciò che è in nostro potere per avvicinarci quanto più è possibile all'obiettivo, pur nella cruda consapevolezza che non riusciremo a centrarlo in pieno: abbiamo il dovere – come ci ammonisce E. Rossi – di “non darci per vinti”».

<sup>93</sup> XII disposizione transitoria e finale, c. 1, della Costituzione.

<sup>94</sup> Infatti sul punto, tra gli altri, si vedano le osservazioni di A. PIZZORUSSO, *Disp. XII. Disposizioni transitorie e finali*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1995, 197-202, spec. 198 laddove l'Autore afferma che «[s]e infatti è innegabile che il fascismo, al pari di tutti i fenomeni politico-culturali al cui genere esso appartiene, è collegato all'epoca storica ed all'ubicazione geografica corrispondenti al suo concreto sviluppo, ciò non significa che una previsione giuridica come quella in esame non possa essere collegata anche a sviluppi futuri, le cui modalità di realizzazione sono del tutto imprevedibili e non possono pertanto essere analiticamente delimitate».

<sup>95</sup> Infatti «il divieto può riguardare non solo gli atti di riorganizzazione in senso proprio, bensì anche quegli atti che, per le circostanze in cui si svolgono e per le loro caratteristiche, siano comunque idonei» a provocare la rinascita del partito fascista e, per tali ragioni, «la XII disp. trans. fin. Cost. può giustificare anche misure limitative di altre libertà costituzionali dei cittadini, come

giustificata e giudicata ragionevole dai membri dell'Assemblea costituente per il significato storico e teorico, ma soprattutto sempre attuale e concreto, che tale limite evidenzia: impedire che quanto successo possa riaccadere<sup>96</sup>. Tuttavia, nella dottrina sono rinvenibili diverse interpretazioni delle disposizioni in esame, consistenti, la prima, nell'ipotizzare l'estensione del divieto a «ogni partito che [...] persegua l'instaurazione di dittature o l'abbandono degli oggi vigenti principi democratici»<sup>97</sup>, la seconda, nel ritenere che, invece, il limite in questione si riferisca piuttosto ad un determinato partito e a quelle formazioni politiche che, in un certo senso, ne ripetano i contenuti e le forme<sup>98</sup>. Quest'ultima interpretazione della disposizione pare preferibile poiché, rappresentando essa un limite forte all'esercizio di importanti libertà, nella sua prima accezione, ossia quella estensiva, esporrebbe al rischio di permettere che si dichiarino «illegittimi tutti quei partiti che non siano allineati con l'ideologia dominante in un certo momento storico e si facciano promotori di una profonda riforma dell'ordinamento»<sup>99</sup>.

Nella Costituzione si prevede poi una limitazione al diritto di iscriversi a qualsivoglia partito politico relativa ad alcune categorie di soggetti che, per le

---

quelle contemplate dagli artt. 17 e 21 Cost. [...] e ciò pare confermare l'opportunità di una sua lettura restrittiva»: cfr. D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., spec. 27.

<sup>96</sup> Si vedano, tra gli altri, gli scritti di M.G. NACCI, *La libertà di associazione ed i suoi limiti nelle dinamiche ordinamentali*, Bari, 2019, 90, C. ROSSANO, *Partiti politici*, cit., 5, A. PIZZORUSSO, *Disp. XII. Disposizioni transitorie e finali*, cit., che, a p. 199, osserva che la XII disposizione transitoria consiste «in una discriminazione che lo stesso costituente ha ritenuto giustificata dalle circostanze, nel rispetto del principio di ragionevolezza, e pertanto essa non può essere considerata come una lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3».

<sup>97</sup> C. ESPOSITO, *La Costituzione Italiana. Saggi*, cit., 238.

<sup>98</sup> Sulla ricostruzione delle interpretazioni della dottrina si veda, tra gli altri, il contributo di P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 113.

<sup>99</sup> D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 25. Inoltre l'Autore, a p. 28, osserva che la disposizione di cui all'articolo 49 della Costituzione «completata» dall'articolo 18 e dalla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione ha come esito quello di escludere «la compatibilità con l'ordinamento repubblicano di partiti politici caratterizzati da un ben definito orientamento ideologico» e, così, «la Costituzione lascia ampi margini nella definizione dell'organizzazione di ciascun partito politico e nella scelta della sua impostazione ideologica, ma, qualunque sia l'organizzazione prescelta, esso non potrà mai perseguire determinati fini o ideologie incompatibili con l'ordinamento fondato sulla Costituzione repubblicana». Infine si rinvia, tra gli altri, al contributo di M.G. NACCI, *La libertà di associazione ed i suoi limiti nelle dinamiche ordinamentali*, cit., spec. 93, laddove si ricorda che «la XII disposizione finale rappresenta un'eccezione alla regola della libera associazione dei cittadini in partiti e, pertanto, come ogni norma eccezionale, non può mai essere oggetto di interpretazioni estensive, soprattutto se[,] come in questo caso, si traduce in una limitazione della libertà degli individui».

specifiche attività espletate, devono mantenere un alto grado di indipendenza politica<sup>100</sup>: l'articolo 98, comma 3, della Costituzione prevede tale limite «per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero»<sup>101</sup>.

Però la disposizione in esame non sembra raggiungere il risultato sperato poiché da un lato essa prevede la possibilità, in capo al legislatore, di limitare solo l'iscrizione intesa quale atto formale della partecipazione ai partiti, non affermando alcunché in merito all'adesione attiva ai partiti da parte di soggetti appartenenti alle categorie ivi indicate; dall'altro lato il legislatore stesso non si è mosso in maniera organica, prevedendo invece discipline differenti e rivolte solo ad alcune categorie di tali soggetti<sup>102</sup>. E, anche qui, si trova la «conferma [del]la difficoltà [...] del legislatore di intervenire in maniera chiara sulla disciplina dei partiti e sulla libertà di associarsi in partiti»<sup>103</sup>.

## 8. Quale controllo possibile sui partiti politici?

La disciplina dei partiti dovrebbe essere regolata dal legislatore in modo più pregnante, al fine di garantire maggiore tutela per la funzione che tali associazioni private svolgono per «determinare la politica nazionale». Infatti, i partiti svolgono un ruolo di rilievo nelle moderne democrazie e una loro «disciplina giuridica [...]

---

<sup>100</sup> I Costituenti vollero circoscrivere la possibilità di partecipazione alla vita del partito politico agli appartenenti a quelle determinate categorie di soggetti. Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., spec. 8, laddove afferma che «[l]o scopo della disposizione [...] risiede nella volontà del costituente di evitare che l'appartenenza partitica possa condizionare l'esercizio di funzioni pubbliche particolarmente delicate e per le quali è richiesto un forte grado di indipendenza politica».

<sup>101</sup> Articolo 98, comma 3, della Costituzione.

<sup>102</sup> Sull'argomento si vedano, tra le altre, le osservazioni di D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 39 ss. Inoltre, a p. 42, ricorda che «[a]i giudici della Corte costituzionale [...] non è espressamente vietata l'iscrizione a un partito politico, ma [ai sensi dell'articolo 8, l. 11 marzo 1953, n. 87] “non possono svolgere un'attività inerente ad una associazione o partito politico”»; a differenza delle altre categorie di soggetti, «ai giudici costituzionali, dunque, sarebbe preclusa la partecipazione “dinamica” alle attività di un partito, ma non quella “statica” della mera adesione, differenziando così la loro posizione rispetto a quella degli altri iscritti».

<sup>103</sup> *Ivi*, 42.

può essere pensata a “protezione” dei sistemi democratici», in quanto essa avrebbe lo scopo di «favorire la partecipazione dei cittadini alla politica nazionale e la qualità della rappresentanza politica, a cominciare dalla designazione dei candidati alle elezioni politiche»<sup>104</sup>. Altrimenti il rischio è quello che i partiti non rappresentino più una massa, ma l'*élite* che li guida<sup>105</sup>; infatti o «le democrazie di massa si fondano su di un sistema di partiti strutturato e regolato o danno vita a fenomeni personalistici e plebiscitari»<sup>106</sup>.

Inoltre, si condivide l'orientamento secondo cui, affinché le masse possano realmente scegliere e aggiornare gli obiettivi ed i dirigenti del partito, sia necessaria una struttura organizzativa democratica in modo da poter permettere agli iscritti un reale concorso alla determinazione della politica nazionale del Paese<sup>107</sup> e una

---

<sup>104</sup> S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos*, fasc. 3/2015, 17. A p. 29, l'Autore ricorda che, in chiave difensiva del sistema democratico, «nei primi anni Cinquanta del secolo scorso fu adottata una legge in attuazione della XII disp. trans. e fin (co. 1°) della Costituzione. Si tratta, com'è noto, della legge 645/1952 configurante, nell'art. 1, l'ipotesi della riorganizzazione del disciolto partito fascista, e che ha trovato applicazione a distanza di molti anni con lo scioglimento del movimento politico *Ordine nuovo*». Invece, a p. 30, osserva che «[a]lmeno fino alla caduta del Muro di Berlino la regolamentazione giuridica dei partiti poteva essere vista con sospetto: un'ingerenza dello Stato per controllare quei partiti ritenuti “antisistemici” nella configurazione dei rapporti e dei vincoli tra variabili endogene e variabili esogene. Insomma, detto altrimenti e più specificatamente, si trattava dei rapporti e dei vincoli tra politica nazionale e politica internazionale caratterizzati dalla cosiddetta ‘guerra fredda’. Ma dopo il 1989 sarebbe stato quasi scontato aspettarsi un diverso orientamento, che forse avrebbe anche contribuito ad incoraggiare, tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, la nascita di nuovi soggetti politici più attenti alla democrazia interna».

<sup>105</sup> Cfr. G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, fasc. 4/2012, 777-792, spec. 787, laddove afferma che «i partiti, anche in base all'ordinamento internazionale, devono essere palesemente democratici, non contrari ai valori e ai principi dell'ordinamento nei quali operano, organizzati in modo da consentire e promuovere il “concorso” dei cittadini, prevedendo chiare regole di democrazia interna, arricchite e adeguata alle nuove dinamiche dei processi della democrazia che vedono un ruolo crescente attribuito alla c.d. *deliberative democracy and public consultation* [...], in modo tale da controbilanciare la tendenza (che esiste e che tende da sola ad acquisire forza crescente) a far essere i partiti veicoli di potere personale o di gruppo, anziché incubatori e aggregatori politici delle idee che saranno poi incarnate dalla *leadership*».

<sup>106</sup> F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, in *Nomos*, fasc. 2/2015, 4.

<sup>107</sup> Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., spec. 26, laddove l'Autore afferma che i partiti politici «dovevano essere intesi come associazioni nelle quali le finalità politiche e le classi dirigenti dovevano essere decise in maniera continuativa dagli stessi cittadini associati e non potevano, perciò, discendere da precostituite ed immobili ideologie».

disciplina unitaria ed omogenea dei partiti potrebbe (o, meglio, dovrebbe) essere indirizzata a garantire che ciò avvenga<sup>108</sup>.

Dunque, l'oggetto del controllo dovrebbe riguardare lo statuto e la presenza, in esso, di regole espressamente volta al rispetto dei principi democratici, tali da garantire la partecipazione, la scelta dei dirigenti e dei candidati alle elezioni, la conoscibilità degli atti del partito, la discussione e la disciplina delle modalità di deliberazione degli organi interni al partito, la tutela delle minoranze e, da ultimo, la pubblicità del bilancio<sup>109</sup>, a cui potrebbero aggiungersi «i temi relativi alla importanza della normativa sulla comunicazione politica tradizionale (stampa e

---

<sup>108</sup> Si veda, tra gli altri, il contributo di A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, cit., spec. 39 ss.

<sup>109</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, ora in *Nomos*, fasc. 2/2015, spec. 13 s., laddove si afferma che «[l]'oggetto dell'accertamento dovrebbe essere la statuto ed esso dovrebbe avere contenuto negativo, [l]imitarsi cioè a constatare l'assenza di norme in contrasto con i principii istituzionali della democrazia, senza spingersi a richiedere l'adesione positiva ed esplicita a questi», anche se, «[p]er quanto riguarda l'organizzazione interna, il controllo dovrebbe rivolgersi ad accertare l'osservanza delle garanzie relative alla pubblicità degli atti del partito nel confronto degli iscritti, nonché alle condizioni di validità delle deliberazioni (formulazione preventiva delle materie da discutere, numero legale, libertà di discussione, metodi di votazione, criteri di scelta dei delegati per la formazione di organi di grado superiore, etc.). La validità delle assemblee potrebbe essere accertata anche attraverso l'intervento in esse di un pubblico notaio». Inoltre l'Autore ritiene che un ulteriore controllo potrebbe avere ad oggetto le «entrate e [...] le spese dei partiti. Le ragioni che possono consigliare tale accertamento sono, per le entrate, di vietare i finanziamenti ai partiti da parte di enti o persone (esempio: i banchieri, o le società commerciali, o gli Stati stranieri). Ma anche la prescrizione della pura e semplice pubblicazione dei bilanci del partito può assumere l'utile funzione di rendere possibile alla pubblica opinione di valutare il significato di determinati atteggiamenti assunti dal partito. Per le spese, lo scopo del controllo può essere diretto a limitarle (nel diritto positivo ciò è disposto nel solo campo della attività di propaganda elettorale) allo scopo di pareggiare in un certo modo la posizione dei vari partiti concorrenti ed ottenere che la scelta degli elettori sia influenzata in modo obbiettivo dalla bontà dei programmi, non dalla ricchezza dei mezzi di propaganda». In riferimento al finanziamento dei partiti si vedano, tra le altre, anche le osservazioni al contributo di Mortati di A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito*, in *Nomos*, fasc. 3/2015, spec. 13, il quale ritiene che «[i]n primo luogo, dunque, sarebbe necessaria [...] la presenza di forme di finanziamento pubblico ai partiti, nell'ottica dell'eguaglianza sostanziale, come argine al potere del denaro e garanzia di esercizio di potere politico in un contesto di pluralismo effettivo. Parallelamente, con la stessa *ratio*, dovrebbero essere regolamentati i finanziamenti privati, nel senso in specie di un loro contenimento, mentre non si ritiene adeguata una disciplina che si limiti ad assicurare la trasparenza, che garantisce sì la pubblicità e la conoscenza, elementi senza dubbio alla base di un confronto democratico, ma non sufficienti in una prospettiva che miri ad essere sostanziale e non solo formale. Sempre nell'ottica di evitare la commistione fra potere politico ed economico, dovrebbero poi ovviamente essere normati il conflitto di interessi e fenomeni come il *revolving doors*».

radio / televisione) e di tipo nuovo (internet); alla regolazione dei sondaggi in campo politico ed elettorale ed altri temi tipici della società dell'informazione, ancora sconosciuti negli anni Quaranta»<sup>110</sup>.

Invece appare condivisibile che debba essere escluso un controllo che abbia ad oggetto l'«ideologia posta a base dell'azione» del partito, ossia che comporti l'esclusione «[dal]l'esercizio delle funzioni di natura pubblicistica ai partiti che [assumano] una» convinzione «in assoluto contrasto con i presupposti ed i fini essenziali della democrazia»<sup>111</sup>. Infatti, si condivide la tesi secondo la quale benché «[i] principi della democrazia, dei quali si deve pretendere l'osservanza, riguardano il rispetto della persona umana, in considerazione del valore assoluto da esso posseduto e la garanzia della sua libera esplicazione», essi «non poss[a]no invece estendersi fino a comprendere quelle condizioni o istituzioni che formano il contenuto di un certo assetto sociale o economico, oppure di una data forma di governo[:] [s]e si imponesse ai partiti anche il rispetto di siffatto contenuto, si darebbe per ammesso che questo non possa essere modificato o sostituito se non in via rivoluzionaria»<sup>112</sup>.

Ad ogni modo, per quanto riguarda l'organo a cui affidare il compito di verificare il rispetto delle garanzie di partecipazione democratica (controllando anche lo statuto) e la regolarità dei bilanci dei partiti, si ricorda che già in Assemblea Costituente si considerava errato individuarlo nella pubblica amministrazione, poiché maggiormente esposta all'ingerenza dell'esecutivo da cui essa comunque dipende, con la conseguenza che tale strumento verrebbe lasciato in mano ai partiti di governo (e, dunque, di maggioranza) potendo in tal modo divenire potenzialmente lesivo delle minoranze<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, cit., 3.

<sup>111</sup> C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., 12.

<sup>112</sup> *Ivi*, 12 s.

<sup>113</sup> Sul punto, tra le altre, si vedano le osservazioni di C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., 13, G. MAESTRI, *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al "primo" Mortati*, in *Nomos*, fasc. 3/2015, 60. Inoltre sul valore del dissenso per una democrazia si vedano, tra le altre, le osservazioni di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014 (I edizione, 1984), 55: «Che cosa ne facciamo di questi dissenzienti una volta ammesso che il consenso unanime è impossibile e che là dove si dice che vi sia, è un consenso organizzato, manipolato, manovrato, e quindi fittizio, è il consenso di chi, per ripetere il famoso detto di Rousseau, è obbligato ad essere libero? Del resto, che valore ha il consenso dove il dissenso è proibito? [...] Ma

Tuttavia, affinché la verifica del rispetto dei requisiti di democraticità interna operata dagli stessi partiti non costituisca un rischio per il sistema democratico, dovrebbe individuarsi quale soggetto di controllo un organo capace di garantire l'indipendenza dalla maggioranza di governo, dovendosi, forse, «far ricorso all'ordine giudiziario, ed a quell'organo che appaia meglio fornito dei requisiti di indipendenza, o, dove esiste, alla Corte costituzionale, e sempre con le garanzie del procedimento pubblico e contraddittorio»<sup>114</sup>.

Infine, è da chiedersi se possa ammettersi un accertamento preventivo o se il controllo debba avvenire a seguito di un'azione volta a contestare il mancato rispetto della “costituzionalità” di un partito politico. Nel primo caso una siffatta verifica potrebbe assumere le sembianze di un'autorizzazione a organizzare partiti politici, il che non sembrerebbe apparentemente conforme ai principi di pluralità di partiti e di

---

allora, se non possiamo accettare il consenso unanime come una forma più perfetta di consenso, e quindi dobbiamo riconoscere che in un sistema fondato sul consenso non può non esserci anche il dissenso, che ne facciamo, ripeto la domanda, dei dissenzienti? [...] Con questo non voglio dire che la democrazia sia un sistema fondato non sul consenso ma sul dissenso. Voglio dire che, in un regime fondato sul consenso non imposto dall'alto, una qualche forma di dissenso è inevitabile, e che soltanto là dove il dissenso è libero di manifestarsi il consenso è reale, e che soltanto là dove il consenso è reale il sistema può dirsi a buon diritto democratico».

<sup>114</sup> C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., 13. Inoltre si è osservato che, in alternativa, il compito di tale controllo potrebbe essere affidato ad un organo composto, in modo paritetico, dai rappresentanti dei diversi partiti (cfr. l'intervento dell'on. Mortati, in *Assemblea Costituente, Res. sten.*, seduta n. CXXIX, 22 maggio 1947, 4160, il quale, infatti, in esso affermava che «[s]i potrebbe anche pensare a organismi formati dalle rappresentanze degli stessi partiti esistenti in condizione di pariteticità»). Sulla possibilità di affidare il controllo alla Corte costituzionale si era espresso favorevolmente anche l'on. Calamandrei, in *Assemblea Costituente, Res. sten.*, seduta n. XLIX, 4 marzo 1947, 1753: «[e]ra stato suggerito che nel nostro ordinamento la Suprema Corte costituzionale avesse tra gli altri compiti anche il controllo[...] sui partiti», ossia «che essa avesse il potere di giudicare se una associazione a fini politici abbia quei caratteri di metodo democratico alla cui osservanza sembra che la formula dell'articolo 4[9] voglia condizionare il riconoscimento dei partiti» e, rivolto all'Assemblea, chiede «[m]a se non [sarà] la Corte costituzionale a dar tale giudizio, chi lo darà?». Infine sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, 122 ss.

A livello comparato, diversi Paesi hanno affidato al giudice costituzionale la funzione di «controllo dei partiti politici», come ad esempio avviene in Germania, «Portogallo, Bulgaria, Romania, Croazia, Slovenia, Repubblica Ceca e Slovacca, Georgia, Albania, Polonia, Cile, Corea, Angola ...»; inoltre, in Portogallo e Turchia i giudici costituzionali hanno anche la competenza sul «controllo dei bilanci dei partiti»; solo in Germania il *Bundesverfassungsgericht*, in tema di partiti, si occupa anche del«la perdita dei diritti fondamentali» (cfr. L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata. Dai modelli ai sistemi*, Torino, 2015, spec. 141 s. e, per completezza, si rinvia ai riferimenti bibliografici indicati dall'Autore alle note 113 s. (p. 142)).

libertà di associarsi in (e, dunque, organizzare i) partiti politici; viceversa, nel secondo caso potrebbe verificarsi il fatto che una formazione politica pur non rispettando i requisiti di democrazia interna avrebbe comunque modo di continuare la sua attività fintantoché altri ne contestino la validità. Tuttavia, se si ammette che la democraticità interna dei partiti sia un requisito per la loro esistenza e per la loro presentazione alle elezioni, il controllo riguardante solo ed esclusivamente il rispetto di tale requisito forse dovrebbe essere preventivo, in modo che partecipino alla competizione politica solo i partiti che, anche al loro interno, rispettino i principi di democraticità e trasparenza<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Sul momento in cui debba avvenire il controllo si è interrogato anche C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., spec. 13, laddove affermava che un «[a]ltro problema [...] è se l'accertamento della "costituzionalità" del partito debba operarsi in via preventiva per tutti, prima di ammetterli a funzioni di carattere pubblico (con il ricorso all'istituto della "registrazione", o di altra forma di autorizzazione) o se invece tale "costituzionalità" si debba presumere fino a quando non venga iniziata una azione diretta a contestarla».



## CAPITOLO II

### L'evoluzione del sistema dei partiti

SOMMARIO: 1. *Le prime proposte di “attuazione” dell’articolo 49 della Costituzione.* – 2. *I primi interventi legislativi riguardanti il finanziamento dei partiti.* – 3. *Il caso Lockheed ed un ulteriore aumento del finanziamento pubblico ai partiti.* – 4. *La caduta del Muro di Berlino, Tangentopoli e il referendum del 1993.* – 5. *Gli interventi legislativi nel periodo di attività del Pool di “Mani Pulite”: un’occasione persa per introdurre una regolamentazione della vita interna dei partiti.* – 6. *I fondi dei partiti utilizzati per altri scopi: la legislazione sul finanziamento della politica cambia ancora.* – 7. *Le regole riguardanti l’organizzazione dei partiti inserite in leggi elettorali e nella legge anticorruzione: il Governo delegato ad emanare un decreto legislativo recante la disciplina dei partiti.* – 8. *Il percorso intrapreso dal legislatore: alcune brevi osservazioni.*

#### **1. Le prime proposte di “attuazione” dell’articolo 49 della Costituzione**

L’attuazione legislativa dell’articolo 49 della Costituzione è stata oggetto, già nel primo decennio di “vita” della Repubblica, di proposte e dibattito in Parlamento. Tuttavia, come è noto, nel corso della storia repubblicana non sono mancati interventi normativi in riferimento ai partiti, ai movimenti politici e alle associazioni o alle fondazioni ad essi riconducibili che, però, hanno interessato solo alcuni limitati settori, lasciando i partiti privi di una disciplina organica e completa.

La prima proposta, a dieci anni dall’entrata in vigore della Costituzione, è stata presentata dal sen. Luigi Sturzo nel 1958<sup>1</sup>. Lo statista, fondatore del Partito

---

<sup>1</sup> Disegno di legge n. 124 d’iniziativa del Senatore Sturzo, presentato il 16 settembre 1958 al Senato della Repubblica. Per una sua consultazione si veda ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Tomo secondo, Varese, 1966, 261 s.

popolare italiano<sup>2</sup>, riteneva necessaria, già allora, una “moralizzazione” della vita pubblica, riconoscendo fondamentale il controllo del finanziamento ai partiti, poiché osservava che, per il funzionamento dei partiti e per l’organizzazione delle campagne elettorali, si impiegavano ingenti risorse economiche, delle quali era ignota la provenienza.

Nella proposta si perseguiva l’obiettivo di prevedere un tetto di spesa massima entro il quale il partito ed i candidati sarebbero dovuti restare, al fine di arginare la rincorsa a finanziamenti occulti o, comunque, per garantire un effettivo accesso all’elettorato passivo a tutti e non solo a coloro che potessero porre il proprio affidamento su ingenti risorse economiche proprie o altrui. Ma non solo, poiché «[q]uando entrate e spese sono circondate dal segreto della loro provenienza e della loro destinazione, la corruzione diviene impunita; manca la sanzione morale della pubblica opinione; manca quella legale del magistrato; si diffonde nel Paese il senso di sfiducia nel sistema parlamentare»<sup>3</sup>. Tali osservazioni poi si sono rivelate “profetiche” di quanto realmente accaduto in assenza di una disciplina organica dei partiti, la quale avrebbe dovuto anche prevedere, secondo il progetto in questione, il riconoscimento della personalità giuridica ai partiti a seguito dell’obbligatorietà del deposito dello Statuto e delle sue successive modificazioni<sup>4</sup>. Infatti, secondo Sturzo, al partito politico doveva essere assegnata la personalità giuridica, poiché, in

---

<sup>2</sup> Cfr. cap. I, par. 1.

<sup>3</sup> L. STURZO, *Relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 124 del 1958 (recante Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative)*. Consultabile anche in ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, cit., 257.

<sup>4</sup> Si osserva che sempre in L. STURZO, *Presentazione del disegno di legge n. 124 del 1958 recante Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative*. Consultabile anche in ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, cit., 257, il senatore a vita riteneva che «[p]er precisare la responsabilità occorre anzitutto che il partito, pur conservando la libertà che deve avere il cittadino nella propria attività politica, sia legalmente riconoscibile ed essere posto in grado di assumere anche di fronte alla legge le proprie responsabilità. A questo scopo con il disegno di legge, che ho l’onore di presentare, viene fatto obbligo ai rappresentanti dei partiti di depositare nella cancelleria del tribunale competente lo statuto e le successive variazioni, firmato dal presidente e dal segretario generale. Questo atto basta per poter attribuire al partito la personalità giuridica e in tale veste potere anche possedere beni stabili e mobili senza alcuna autorizzazione preventiva».

dissonanza con alcuni membri della Costituente, egli riteneva che essi non potessero essere solo una realtà di fatto o un'associazione privata<sup>5</sup>.

Ora, andando a leggere il disegno di legge proposto dal sen. Sturzo, può osservarsi che al primo articolo si sarebbe previsto di obbligare i partiti al deposito dello Statuto e delle successive modifiche presso la cancelleria del tribunale del luogo in cui era presente la sede centrale del partito e, da tale momento, essi avrebbero avuto personalità giuridica<sup>6</sup>; secondo il successivo articolo sarebbe stato necessario depositare nel mese di marzo il rendiconto dell'anno precedente, comprensivo delle entrate e delle uscite delle sezioni locali; l'articolo 3 stabiliva come si sarebbe dovuto redigere il rendiconto e i soggetti da cui i partiti non potevano ricevere finanziamenti o contributi di qualsiasi genere (divieto che, per tramite dell'articolo 6, comma 3, del medesimo disegno di legge, si sarebbe esteso anche nei confronti dei candidati alle elezioni, i quali non avrebbero potuto ricevere finanziamenti o contributi da determinati soggetti per lo svolgimento della propria campagna elettorale)<sup>7</sup>. Gli articoli 4 e 6 si occupavano di disciplinare gli aspetti

---

<sup>5</sup> *Ibidem*. Si veda in particolare quando il sen. Sturzo afferma che «il partito non può ritenersi, qual è al presente, una semplice società di fatto senza personalità giuridica, perché mancherebbe di responsabilità» e non «può essere equiparato ad una associazione o fondazione privata».

<sup>6</sup> Disegno di legge n. 124 del 1958, articolo 1: «[1.] È fatto obbligo ai cittadini che si associano in partito per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, di depositare il proprio statuto e le successive variazioni con le firme autenticate del presidente e del segretario generale, alla cancelleria del tribunale civile del luogo dove è fissata la sede centrale. I trasferimenti saranno notificati anche alla cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione si trova la nuova sede. [2.] Dalla data del deposito dello statuto il partito acquista personalità giuridica».

<sup>7</sup> *Ivi*, articolo 2: «[1.] L'amministratore del partito dovrà presentare alla cancelleria del tribunale dentro ogni mese di marzo il rendiconto delle entrate e delle uscite dell'anno precedente, comprensivi, in riassunto per provincia, le entrate e le uscite delle sezioni locali, distinguendo per queste ultime i finanziamenti concessi dall'amministrazione centrale del partito da quelli ottenuti localmente. [2.] Il rendiconto annuale sarà controfirmato dal presidente e dal segretario generale o da coloro che ne fanno le veci». Nell'articolo 3 si prevedeva, al primo comma, che «[n]el rendiconto saranno tenuti distinti i contributi ordinari dai contributi straordinari dovuti dagli associati; nonché i cespiti di beni mobili e immobili appartenenti al partito o a società ed enti dei quali il partito abbia partecipazione», al secondo, che «[o]gni altra entrata deve essere indicata con il nome e l'indirizzo di chi versa e del motivo del versamento»; nei successivi terzo e quarto comma è fatto divieto «ai partiti di accettare contributi di ministeri, enti e gestioni statali; di enti locali territoriali, enti o banche di diritto pubblico o di interesse nazionale; di cooperative, federazioni di cooperative, consorzi, enti consortili e relative federazioni, e di ogni altra gestione autonoma, statale e non statale, che per legge è sottoposta alla vigilanza e al controllo ministeriale» e gli stessi partiti non possono «accettare offerte e finanziamenti da confederazioni di lavoratori e di datori di lavoro e da qualsiasi impresa o

economici legati alla campagna elettorale e, nello specifico, la prima disposizione prevedeva che il partito avrebbe dovuto tenere una speciale contabilità delle spese elettorali nel periodo decorrente dall'apertura della campagna elettorale fino al mese successivo alla proclamazione degli eletti, che si sarebbe dovuto presentare il rendiconto per una sua verifica e che il partito non avrebbe potuto «assegnare, su fondi propri, concorsi personali alle spese che ciascun candidato intende fare a proprio vantaggio»; la seconda disposizione è di particolare interesse poiché prevedeva limiti di spesa massima, consentita ai singoli candidati, in riferimento sia alla grandezza della circoscrizione sia alla tipologia di elezione da svolgersi: comunali, provinciali, regionali o politiche<sup>8</sup>.

Infine l'articolo 7 da un lato prevedeva un regime di pubblicità degli statuti e dei rendiconti, consultabili da ogni cittadino, dall'altro stabiliva una serie di sanzioni per eventuali omissione nell'ottemperamento degli oneri prescritti; si occupava di sanzioni anche l'articolo 8, secondo il quale, se si fosse data prova che le omissioni o inesattezze erano dovute all'intenzione di nascondere o alterare la verità, i responsabili sarebbero stati puniti «a norma dell'art. 483 Codice penale, per falsità commessa dal privato in atto pubblico»<sup>9</sup>.

Tuttavia, nonostante avesse affrontato molti problemi che sussistono ancora oggi, il disegno di legge proposto dal sen. Sturzo, deceduto poco dopo la presentazione della proposta al Senato della Repubblica, non è mai entrato in vigore.

---

società che, come tale, è tassata in base a bilancio»; infine all'ultimo comma si stabiliva che i divieti appena visti si sarebbero dovuti estendere anche «ai contributi, sussidi, finanziamenti di qualsiasi ente, organizzazione e impresa stranieri». Inoltre si rileva che, all'articolo 5, si stabiliva, al primo comma, che «[l]e azioni appartenenti al partito debbono essere sempre nominative, siano anche titoli di Stato o titoli emessi all'estero ovvero nelle regioni a statuto speciale dove è consentito per legge il titolo azionario al portatore» e, al secondo comma, che «[a]nche i beni immobili appartenenti al partito debbono essere ad esso intestati».

<sup>8</sup> *Ivi*, articolo 6: «[1.] È fatto obbligo ai candidati elettorali, siano o no eletti a posti di pubblica rappresentanza, di presentare alla cancelleria del tribunale competente un elenco delle offerte ricevute e delle spese sopportate per la propria candidatura. Tali entrate e spese non possono superare lire 200.000 per le elezioni comunali; lire 300.000 per le provinciali; lire 400.000 per le regionali; lire 500.000 per le senatoriali; lire 600.000 per le elezioni a deputato. [2.] Nel decreto di convocazione dei comizi elettorali è precisata, dentro i limiti indicati nel precedente comma, la spesa consentita ai candidati con riferimento all'ampiezza della circoscrizione e al numero degli elettori. [3.] Il disposto degli ultimi tre commi dell'art. 3 della presente legge è esteso ai finanziamenti, contributi e offerte per i singoli candidati».

<sup>9</sup> *Ivi*, articolo 8.

In realtà, alcuni anni dopo, l'on. D'Ambrosio provava a riproporre (alla Camera dei Deputati) il medesimo disegno di legge, senza apportare ad esso alcun cambiamento. Egli, nella brevissima relazione di accompagnamento alla proposta di legge<sup>10</sup>, dava atto delle possibili difficoltà che si potevano riscontrare nel cercare l'ampio consenso necessario per la sua approvazione da parte del Parlamento, circostanza che, comunque, non gli permetteva comunque di esimersi dal presentarla per proseguire l'intenzione del sen. Sturzo<sup>11</sup>.

Anche questo ultimo tentativo non ha trovato l'esito sperato dai proponenti, talché si dovette aspettare qualche anno prima che il Parlamento decidesse di approvare una legge riguardante i partiti politici, o, sarebbe meglio affermare, il finanziamento dei partiti<sup>12</sup>.

## 2. I primi interventi legislativi riguardanti il finanziamento dei partiti

Nell'arco temporale intercorrente tra la nascita della Repubblica ed il primo intervento riguardante il finanziamento pubblico ai partiti, si verificavano diversi scandali di corruzione o casi di finanziamento ai partiti di oscura provenienza<sup>13</sup>. Infatti, tra i primi, si colloca il caso legato all'I.N.G.I.C. (Istituto Nazionale Gestione Imposte di Consumo), sorto nel 1954, quando i magistrati inquirenti si accorsero che i dirigenti dell'Istituto avevano messo in atto una rete corruttiva volta a garantirsi il superamento positivo delle gare d'appalto di gestione e riscossione delle imposte di

---

<sup>10</sup> Proposta di legge n. 3399 del 1961 d'iniziativa dell'Onorevole D'Ambrosio, presentata l'11 novembre 1961 alla Camera dei Deputati.

<sup>11</sup> F. D'AMBROSIO, *Relazione di accompagnamento alla proposta di legge n. 3399 del 1961 (recante Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative)*. Consultabile anche in ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, cit., 263. L'on. D'Ambrosio, nella relazione di accompagnamento, segnalava che «[l]a sostanza vera della [...] proposta sta[va] nella minaccia più che mai impellente, di assistere allo svuotamento delle nostre libere istituzioni per l'illecita dominazione esercitata dagli apparati dei partiti sui partiti stessi, sul Parlamento, su tutte le strutture dello Stato».

<sup>12</sup> Nello specifico si riferisce alla l. 2 maggio 1974, n. 195 (recante «*Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*»).

<sup>13</sup> Per una sintetica rassegna dei principali casi, si rinvia, tra gli altri, al contributo di I. SALES, S. MELORIO, *Storia dell'Italia corrotta*, Soveria Mannelli, 2019, 212 ss.

consumo, attraverso il pagamento di tangenti nei confronti degli esponenti dei principali partiti presenti nei diversi comuni italiani. Furono presentate diverse autorizzazioni a procedere alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, ma in tutti i casi le autorizzazioni vennero negate dalle istituzioni parlamentari. È ad ogni modo interessante osservare che, in tale caso di corruzione, gli indagati erano membri dei partiti di tutto l'arco costituzionale<sup>14</sup>.

La scoperta delle inchieste relative al caso I.N.G.I.C. ha sicuramente favorito la presentazione, da parte del sen. Sturzo e, più tardi, dall'on. D'Ambrosio, di una proposta di legge sui partiti al fine, come si è visto, di tracciare un percorso di "moralizzazione" della politica<sup>15</sup>.

Ad ogni modo anche negli anni successivi non sono mancati scandali o vicende giudiziarie che riguardavano esponenti dei partiti politici e iniziavano a far emergere uno scorretto utilizzo della funzione pubblica, spesso diretto a ricevere utilità o denaro per sé o, soprattutto in questa prima fase della Repubblica, per l'attività di partito.

Tra questi si rammenta qui il caso che aveva riguardato l'ex-Ministro delle Finanze sen. Giuseppe Trabucchi, nei confronti del quale era iniziata un'inchiesta per le modalità, a detta di chi non lo riteneva innocente, un po' "oscure", con le quali aveva deciso, a seguito della violenta infestazione di peronospora tabacina che aveva "distrutto" la gran parte delle coltivazioni di tabacco italiane, di affidare l'importazione di tabacco straniero ad alcune società italiane (più precisamente, a due società)<sup>16</sup>. Il sen. Trabucchi non aveva adottato atti (come il decreto ministeriale) che avrebbero potuto garantire un controllo maggiore sul suo operato

---

<sup>14</sup> Si veda, ad esempio, la domanda di autorizzazione a procedere in giudizio contro i deputati De Leonardi, De Marzio Ernesto, Ferri, Giglia, Mazzoni, Sangalli, Scarascia, Spataro, Belotti, Vicentini, trasmessa dal Ministro di Grazia e Giustizia alla Camera dei Deputati l'8 luglio 1961 (III Legislatura, Doc. II, N. 239). Infatti in essa si può rilevare che sono indagati esponenti del Msi, del Pci, del Psi e della Dc (in prevalenza rispetto agli altri partiti).

<sup>15</sup> Cfr. par. precedente.

<sup>16</sup> Si osserva che il Ministro Trabucchi (anche se poi non erano emerse prove di illecito penale a suo carico) era stato anche al centro del c.d. "scandalo delle banane" in riferimento alle aste di concessione del monopolio per la vendita di banane in Italia, che risultarono alterate in favore dei «vecchi concessionari aderenti all'Assobanane» i quali «sbaragliarono i concorrenti», poiché «avevano versato forti somme per conoscere in anticipo le tariffe d'asta ed emersero profitti illeciti per un miliardo e 300 milioni» (S. TURONE, *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia. 1861-1992*, Roma-Bari, 1992, 218 s.).

(poiché, ad esempio, soggetto ad una verifica da parte della Corte dei Conti) e si riteneva che egli avesse così assicurato ingenti guadagni alle società interessate, a scapito della spesa pubblica<sup>17</sup>.

Tuttavia, il sen. Trabucchi si è sempre manifestato innocente dalle accuse nei suoi confronti<sup>18</sup>, che si erano anche spinte ad affermare che in cambio dell'ingente guadagno, le società avessero versato delle somme di denaro sia nelle casse dei partiti che in quelle personali del politico. Però la vicenda non si concludeva con un giudizio nel merito (che, in questo caso, sarebbe stato di competenza della Corte costituzionale<sup>19</sup>), ma si fermò prima, quando in Parlamento in seduta comune non si raggiunse la maggioranza assoluta dei componenti, necessaria per la messa in stato d'accusa del collega<sup>20</sup>, nonostante vi fosse chi affermava che solo in caso di assoluta certezza della sua innocenza si sarebbe potuto votare contro l'ordine del giorno che proponeva la sua messa in stato d'accusa: si trattava di mantenere il rapporto di fiducia con i cittadini che, secondo i sostenitori di questa tesi, si sarebbe potuto incrinare per non aver avuto il "coraggio" di far continuare il giudizio dinnanzi alla Corte costituzionale<sup>21</sup>. Dalla lettura degli atti parlamentari emerge un forte dissenso

---

<sup>17</sup> Cfr. IV Legislatura, Parlamento in seduta comune, Doc. I, Commissione inquirente per i procedimenti di accusa, relazione sull'inchiesta svolta nei confronti del senatore GIUSEPPE TRABUCCHI per alcuni atti da questi compiuti nella sua qualità di Ministro delle finanze relativamente all'importazione di tabacco messicano, comunicata alle Presidenze delle Camere il 26 giugno 1965.

<sup>18</sup> Si veda la discussione in Parlamento in seduta comune prima della votazione sulla messa in stato d'accusa del sen. Giuseppe Trabucchi (IV Legislatura, Parlamento in seduta comune, 16-20 luglio 1965, 340 ss.).

<sup>19</sup> Cfr. artt. 96 e 134, terzo alinea, Cost. *ante* modifica operata per tramite della l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1.

<sup>20</sup> IV Legislatura, Parlamento in seduta comune, 16-20 luglio 1965, 426, dal quale emerge che erano presenti in 902, hanno votato in 901, di cui 461 favorevoli a mettere in stato d'accusa il parlamentare e 440 contrari (la maggioranza assoluta dei componenti, necessaria per la messa in stato d'accusa, era di 476 parlamentari). Si rileva, inoltre, che il sen. Giuseppe Trabucchi si era astenuto dalla votazione.

<sup>21</sup> *Ivi*, 351; infatti l'on. Basso che, a p. 350, affermava: «[n]on sono certo io a dubitare del valore della persona umana. Ma credo che la persona umana possa ritrovare il suo pieno valore, il suo pieno dispiegamento, nel quadro dei grandi valori della vita sociale, che sono pure per noi un punto fermo dei nostri convincimenti: in primo luogo la giustizia, un punto fermo per noi che da oltre un secolo predichiamo che anche su questa terra la fame e la sete di giustizia saranno un giorno saziati; e con essa tutti gli altri valori che presiedono a una civile convivenza, ad un ordinamento civile in cui non vi siano più odiosi privilegi, in cui le istituzioni funzionino a vantaggio della collettività, in cui vi sia certezza del diritto» e, a p. 351, che «prima di dare un voto definitivo che comprometterebbe la fiducia del cittadino nelle nostre istituzioni e non salvaguarderebbe l'onore del collega Trabucchi,

tra i parlamentari sulla questione che ha riguardato il sen. Trabucchi, riscontrabile anche nella relazione della Commissione inquirente per i procedimenti di accusa che ha dovuto procedere all'inchiesta nei confronti dell'ex-Ministro delle Finanze proprio in riferimento all'importazione di tabacco: la relazione, firmata dal democristiano (e, dunque, collega di partito del Trabucchi) on. Dell'Andro, era contraria alla messa in stato d'accusa del senatore, perché dall'inchiesta non sarebbero emersi profili di responsabilità penale. Tuttavia la commissione ha deliberato di non mettere il sen. Trabucchi in stato d'accusa con una debole maggioranza (comunque minore dei tre quinti dei componenti), circostanza che ha determinato l'obbligatorietà dell'ulteriore passaggio, di cui si è già detto, al Parlamento in seduta comune<sup>22</sup>.

A questa vicenda se ne aggiunge qui un'altra che, sorta nel febbraio del 1974 dal pretore di Genova, riguardava il rapporto, all'epoca intercorrente, tra le grandi società di monopolio dei petroli e i diversi partiti politici. Infatti la magistratura inquirente riteneva che, a seguito del conflitto arabo-israeliano del 1967 e della conseguente chiusura del canale di Suez, il governo ed il Parlamento avessero adottato i provvedimenti (che effettivamente hanno adottato), con cui si è fatto fronte alle spese maggiori sostenute dalle attività operanti in tale settore (attraverso la previsione di contributi per il maggior costo che dovevano sostenere, la dilazione nel tempo del pagamento delle imposte e, più in generale, le misure di defiscalizzazione), in contropartita al finanziamento dei partiti e/o alla consegna di

---

pensiamoci attentamente: solo se avremo veramente la certezza più assoluta della sua innocenza respingiamo l'ordine del giorno. Qui non pronunciamo una sentenza di condanna: qui diamo semplicemente via libera a un processo, e solo la certezza dell'innocenza lo potrebbe impedire».

<sup>22</sup> IV Legislatura, Parlamento in seduta comune, Doc. I, Commissione inquirente per i procedimenti di accusa, relazione sull'inchiesta svolta nei confronti del senatore GIUSEPPE TRABUCCHI, comunicata alle Presidenze delle Camere il 26 giugno 1965, spec. 14, laddove il relatore (on. Dell'Andro) «precisa[va], ai fini di completezza di esposizione, che si sono pronunciati contro la proposta di mettere in stato d'accusa il senatore Trabucchi: per l'imputazione di contrabbando di monopolio, dodici componenti su venti; per l'imputazione di peculato, tredici; per quella di interesse privato in atti di ufficio, dodici; ed, infine, per quella di abuso innominato d'ufficio, undici».



somme di denaro o alla fornitura di benefici in favore dei ministri e dei politici che si erano interessati della questione<sup>23</sup>.

La commissione inquirente per i procedimenti di accusa, che si è riunita per decidere la posizione dell'on. Mauro Ferri e del sen. Athos Valsecchi (rispettivamente Ministro dell'industria, commercio e artigianato e Ministro delle Finanze al momento dei fatti), ha escluso la presenza, nel caso concreto, di condotte riconducibili alla fattispecie astratta di corruzione, anche in forza della constatazione che le decisioni politiche assunte dai due ministri in questa delicata vicenda erano «confortate e convalidate, nei loro contenuti, dal responsabile e sovrano avvallo del Parlamento della Repubblica»<sup>24</sup>: un simile tentativo di giustificazione non pare confrontarsi con la struttura del reato di corruzione; infatti, ad esempio, la corruzione impropria consiste nel fatto che un pubblico agente riceva soldi o altre utilità per compiere degli atti che rientrano nei doveri del suo ufficio, talché non si comprende perché un soggetto, che abbia ricevuto un qualche vantaggio per sostenere una o l'altra decisione politica (compromettendo, così, l'importante funzione pubblica da lui svolta), non debba rispondere penalmente solo perché la decisione finale è stata poi condivisa anche da coloro che non erano parte dell'accordo corruttivo<sup>25</sup>. Avendo, con tali singolari argomentazioni, escluso che i soggetti che ricoprivano l'incarico di Ministro avessero commesso atti riconducibili al reato di corruzione di pubblici ufficiali, in tal caso in qualità di ministri, la Commissione ha ritenuto di escludere che anche altri avessero posto in essere atti

---

<sup>23</sup> Commissione inquirente per i procedimenti di accusa, relazione sull'inchiesta svolta nei confronti del deputato MARIO FERRI e del senatore ATHOS VALSECCHI, comunicata alle Presidenze delle Camere il 9 febbraio 1979, 3 ss.

<sup>24</sup> *Ivi*, 13. La maggioranza della Commissione ritiene che per la ragione riportata e per altre valutazioni di merito «[l]a legittimità riconosciuta alle misure di cui si fecero promotori gli onorevoli Ferri e Valsecchi è, invero, un dato non revocabile in dubbio».

<sup>25</sup> Infatti, come la giurisprudenza di legittimità ha recentemente affermato, in una simile «ipotesi [...] si fuoriesce dall'attività di composizione e di rappresentanza di interessi [...] e si perviene ad uno "sfruttamento" a fini privati dell'esercizio dell'altissimo ufficio pubblico ricoperto» (cfr. Cass. Pen., Sez. VI, sent. 8 giugno 2017 (dep. 24 luglio 2017), n. 36769, 26). Dunque, il parlamentare risponde di corruzione proprio ogniqualvolta l'esercizio delle sue funzioni siano asservite ad un accordo corruttivo; viceversa, non è configurabile il reato di corruzione propria poiché la sua attività, ai sensi degli articoli 67 e 68 della Costituzione, è «libera nel fine»: cfr. G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 68; sul punto cfr. *infra*, cap. III, sez. III, par. 2.

riconducibili al medesimo delitto, poiché nel caso concreto o la corruzione dei ministri era provata e allora ne avrebbero dovuto rispondere anche gli altri che, in qualche modo, avevano avuto una parte nell'operazione delittuosa, oppure se non vi era corruzione dei pubblici ufficiali, quindi dei ministri, allo stesso modo doveva essere esclusa la responsabilità penale anche per coloro che avevano avuto ruoli nella vicenda, ma ai quali comunque non spettava la decisione finale<sup>26</sup>.

Allo stesso tempo la Commissione inquirente, benché avesse escluso la configurabilità del reato di corruzione di pubblici ufficiali, non si esimeva dal constatare che «i fatti di cui al fascicolo processuale, e cioè i rapporti tra petrolieri e segretari amministrativi, [ed] i versamenti di denaro a favore dei partiti continuassero a sussistere nella loro materialità», demandando al giudice ordinario ogni valutazione relativa alla loro configurabilità quali illeciti penali diversi dalla corruzione dei ministri<sup>27</sup>.

Tale affermazione riconosceva, dunque, la presenza di un rapporto economico tra il settore petrolifero e alcuni tra i principali partiti politici, concretizzatosi nel finanziamento da parte dei petrolieri nei confronti della DC, del PSI, del PSDI e del PRI<sup>28</sup>.

Il Parlamento, a seguito degli scandali di corruzione che vi erano stati e che stavano emergendo, decideva di approvare, in tempi assolutamente molto brevi, la prima legge sul finanziamento dei partiti, ossia la legge 2 maggio 1974, n. 195<sup>29</sup>. Il testo di legge traeva origine dalla proposta Piccoli (e altri) presentata alla Camera dei Deputati il 20 marzo 1974<sup>30</sup>, esattamente un mese dopo la trasmissione da parte del Pretore di Genova al Presidente della Camera degli atti relativi al finanziamento

---

<sup>26</sup> Commissione inquirente per i procedimenti di accusa, relazione sull'inchiesta svolta nei confronti del deputato MARIO FERRI e del senatore ATHOS VALSECCHI, cit., 26.

<sup>27</sup> *Ivi*, 26 s. Infatti nella relazione si ricorda che «[u]na volta [...] che si sia accertata la estraneità dei Ministri a determinati fatti, che si sia accertato che essi riguardano rapporti tra soggetti "laici", la loro valutazione sotto il profilo penale e cioè il valutare se essi costituiscano eventualmente reato, diverso però da quello ministeriale, non può che essere compito del giudice ordinario».

<sup>28</sup> *Ivi*, 3.

<sup>29</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Finanziamento della politica e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000, 411-430, spec. 414 ss.

<sup>30</sup> P.d.l. A.C. 2860, VI Legislatura: proposta di legge d'iniziativa dei deputati Piccoli (Dc), Mariotti (Psi), Cariglia (Psdi), Reale Oronzo (Pri), presentata alla Camera dei Deputati il 20 marzo 1974 (*Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*).

di alcuni partiti da parte del settore petrolifero (il c.d. scandalo petroli, di cui si è ampiamente detto). Infatti, da alcuni anni si riteneva di dover intervenire prevedendo un finanziamento pubblico dei partiti<sup>31</sup>, anche in ragione di una graduale diminuzione delle entrate per i partiti, i quali sopperivano a questa mancanza facendo spesso ricorso a finanziamenti oscuri o, a volte, anche illeciti<sup>32</sup>. E, come è reso evidente dalla sequenza temporale, proprio l'inizio dell'ultima vicenda giudiziaria testé esaminata ha fatto assumere così rapidamente la decisione, da parte del Parlamento, di introdurre il finanziamento pubblico dei partiti<sup>33</sup>.

Nella relazione di accompagnamento alla proposta Piccoli, poi preferita dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati alla proposta Bertoldi e altri<sup>34</sup>, si dava atto della presenza di un ampio dibattito relativo alla

---

<sup>31</sup> Si ricorda, tra le altre, la proposta di legge di iniziativa dei deputati Bertoldi, Salvatore, Achilli, Savoldi, Della Briotta, presentata alla Camera dei Deputati il 24 maggio 1972 (*Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti*) – p.d.l. A.C. 39, VI Legislatura. Nella relazione di presentazione della proposta si osserva che i principali partiti (Dc, Psi, Pci, Psdi e Pri) sembrano concordi nell'approvare una disciplina riguardante il finanziamento dei partiti e si rassicura che «il tipo di finanziamento» proposto «non comporta come corollario né la trasformazione dei partiti in enti pubblici o in organi dello Stato né, tanto meno, l'emanazione di una normativa che disciplini la vita interna dei partiti o introduca controlli sul modo in cui vengono impiegati i contributi dello Stato» (2).

<sup>32</sup> Inoltre nella relazione della I Commissione permanente alla proposta di legge Piccoli, l'on. Galloni (relatore) osservava che «un intervento dello Stato in termini di puro divieto – come proponeva il disegno di legge del senatore Sturzo – è, come ben si può comprendere, del tutto insufficiente», poiché, con meno o in assenza di risorse, «[l]a vita dei partiti deve essere in qualche modo assicurata. Se i partiti sono lo strumento di esercizio della sovranità popolare, la morte dei partiti come organizzazione effettiva ed attiva o la loro impossibilità ad adempiere le funzioni cui sono preposti comporta la morte o l'indebolimento della democrazia»; dunque «[s]e l'autofinanziamento lecito non è sufficiente, deve allora intervenire in funzione integrativa, ma adeguata, il finanziamento pubblico» e «il finanziamento da parte delle società private è ammissibile solo quando esso sia pubblico o dichiarato» non potendo «essere erogato per scopi di condizionamento dei partiti politici» (A.C. 2860-39-A, VI Legislatura, 8 s.).

<sup>33</sup> Sul punto si veda F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI (a cura di), *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, cit., 37-84, spec. 49 s., laddove l'Autore rileva che «[a]ll'inizio del 1974 alcune indagini della magistratura misero in luce che, da anni, alcune compagnie petrolifere sovvenzionavano i partiti di governo», osservando che tale «fatto determinò un'accelerazione dell'iniziativa legislativa in tema di finanziamento pubblico, che fu, infatti, presentata all'opinione pubblica come preordinata a “moralizzare” i partiti».

<sup>34</sup> Brevemente, sulla differenza tra le proposte, si vedano, tra le altre, le osservazioni di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012, 57 s., la quale rileva che «[i]l progetto Bertoldi, pur tenendo conto della necessità storica che i partiti restassero autonomi e indipendenti da qualunque controllo statale, riconosceva la personalità

circostanza per cui, a seguito di un'erogazione di denaro pubblico nei confronti dei partiti, si riteneva che si dovesse prevedere una forma di verifica dei modi in cui il denaro pubblico sarebbe poi stato effettivamente utilizzato, auspicandosi, in tal modo, di giungere ad una regolamentazione legislativa del partito politico; obiettivo, quello di regolare i partiti politici, che i presentatori della proposta di legge però preferivano non perseguire<sup>35</sup>. Tuttavia, dagli atti parlamentari, emergono diverse posizioni scettiche nei confronti di questa proposta poiché, se in molti erano concordi nell'affermare che fosse necessario mettere in atto una "moralizzazione" dei partiti politici<sup>36</sup>, in diversi ritenevano che la proposta presentata dall'on. Piccoli non garantisse l'effettivo avverarsi del proposito desiderato<sup>37</sup>.

Addentrando ora nell'esame della legge 2 maggio 1974, n. 195, è possibile poi verificare la completezza e l'adeguatezza (in riferimento all'esito voluto dai proponenti) del testo normativo approvato dal Parlamento.

---

giuridica di diritto privato ai partiti e imponeva qualche regola organizzativa interna che avrebbe comportato l'introduzione di specifiche disposizioni statutarie [...]: sulla falsariga delle prime leggi sui partiti e sul finanziamento statale che iniziavano ad essere approvate in altri Stati, cercava, cioè, di legare il finanziamento pubblico al riconoscimento giuridico dei partiti e all'accettazione da parte di questi ultimi di qualche regola organizzativa interna»; invece «[i]l progetto Piccoli [...] prevedeva il finanziamento statale, limitandosi ad introdurre solo qualche blanda forma di controllo sull'uso dei fondi, ma senza scalfire la natura di associazione non riconosciuta del partito politico».

<sup>35</sup> P.d.l. A.C. 2860, VI Legislatura, 3, laddove si afferma che «[q]uesto nesso», ossia tra finanziamento pubblico ai partiti e regolazione legislativa di questi, «imposto da esigenze di coerenza logica, determinerebbe, però, una situazione inquietante: i partiti politici verrebbero strettamente collegati all'apparato statale, col rischio di perdere la loro peculiare caratteristica di autonome, libere associazioni che decidono spontaneamente del proprio assetto e delle regole di vita interna, che hanno il compito di influenzare gli organi statali, non già l'obbligo di esserne influenzati».

<sup>36</sup> Altri, come l'on. Malagugini, invece affermavano che la proposta di legge presentata dall'on. Piccoli con il suo rapido *iter* di approvazione non è esclusivamente dovuta agli avvenimenti di corruzione o di finanziamento occulto ai partiti, ma trova la sua origine dall'esigenza di ricorrere a un sostegno economico, di cui si è ampiamente discusso «e che è stata compiutamente elaborata da parecchio tempo» (A.C., seduta n. 241 del 9 aprile 1974, VI Legislatura, 14188 s.).

<sup>37</sup> Sul punto si veda l'intervento dell'on. Bozzi, il quale rilevava che la proposta di legge non escludeva la possibilità di ricevere «finanziamenti che provengono [ad esempio] da organizzazioni, diciamo anche da Stati stranieri, che sfuggono a qualsiasi controllo e che evidentemente pongono un condizionamento quanto meno ideologico generale», quelli «che possono venire da associazioni che non sono società e che quindi non hanno bisogno di iscriversi nei loro bilanci l'erogazione del contributo», con la conseguenza che sussista comunque «un complesso di smagliature tali per cui anche l'intento moralizzatore viene a svanire e le tentazioni restano e possono essere facilmente soddisfatte»; infine si chiedeva anche se fosse sufficiente il finanziamento pubblico per moralizzare la vita pubblica (A.C., seduta n. 240 dell'8 aprile 1974, VI Legislatura, 14117).

La legge n. 195 del 1974, composta da soli dieci articoli (e, in allegato al testo legislativo, dal modello del bilancio che i partiti dovevano redigere), prevedeva un doppio binario di finanziamento pubblico ai partiti politici. Il primo consisteva in un sostegno economico alle spese sostenute nelle campagne elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, che ammontava complessivamente a quindici miliardi di lire<sup>38</sup>; il secondo, che si verificava annualmente, prevedeva un contributo (che, nel complesso, ammontava a quarantacinque miliardi di lire) in favore dei gruppi parlamentari, i quali, però, dovevano versare ai rispettivi partiti il 95% della somma ricevuta<sup>39</sup>.

Al contributo per le spese elettorali avevano diritto i partiti richiedenti<sup>40</sup>, che si erano presentati in almeno i due terzi dei collegi elettorali previsti per le elezioni della Camera dei Deputati e che avevano ottenuto un discreto risultato elettorale<sup>41</sup> e, a tutela delle minoranze linguistiche, quelli che si erano presentati per le elezioni della Camera dei Deputati ed avevano «ottenuto almeno un quoziente nelle regioni il cui statuto speciale prevede[va] una [loro] particolare tutela»<sup>42</sup>. Inoltre, si osserva che una parte del contributo (il 15% del totale) era previsto andasse in misura identica a tutti i partiti che avessero fatto richiesta e che avessero i requisiti previsti dalla stessa legge; la restante parte, invece, doveva essere suddivisa tra gli stessi partiti, però in proporzione ai voti ottenuti nelle elezioni per la Camera dei Deputati<sup>43</sup>.

In comune con il rimborso per le spese elettorali, i gruppi parlamentari che avessero voluto ottenere il contributo previsto dalla legge (che doveva essere versato entro il mese di gennaio di ogni anno) avevano l'onere di farne richiesta e i

---

<sup>38</sup> Cfr. l. 2 maggio 1974, n. 195, art. 1, c. 1.

<sup>39</sup> *Ivi*, art. 3, c. 5. Nel secondo periodo del medesimo comma è previsto che, nel particolare caso del gruppo misto, il 95% di quanto ricevuto sarebbe dovuto essere ripartito, in modo proporzionale tra i partiti «nella cui lista sono stati eletti i componenti del gruppo medesimo».

<sup>40</sup> *Ivi*, art. 2, c. 1.

<sup>41</sup> *Ivi*, art. 1, c. 3. La disposizione prevede che i partiti abbiano presentato liste con propri candidati almeno in due terzi dei collegi elettorali «ed abbiano ottenuto [...] almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi, ovvero una cifra nazionale non inferiore al 2 per cento dei voti validamente espressi».

<sup>42</sup> *Ivi*, c. 4.

<sup>43</sup> *Ivi*, art. 2, c. 1.

Presidenti delle Camere<sup>44</sup> avevano il dovere di assegnare i contributi ai gruppi parlamentari secondo i criteri stabiliti dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 195 del 1974<sup>45</sup>.

Dunque, non veniva esclusa la possibilità che ricorressero al finanziamento privato non solo i partiti che non avessero avuto intenzione di fare richiesta per beneficiare del rimborso elettorale o del contributo annuale, ma anche le formazioni politiche che, in aggiunta al finanziamento pubblico, volevano e potevano comunque ricorrere ad ulteriori fonti di entrata (quote sociali, donazioni da parte di privati e così via). Ad ogni modo il legislatore del 1974 aveva previsto che i partiti, che avessero voluto accedere ad una o a entrambe le forme di finanziamento pubblico, fossero tenuti alla redazione del bilancio finanziario consuntivo del partito secondo il modello allegato al provvedimento legislativo di cui trattasi; inoltre, era prevista l'obbligatorietà della sua pubblicazione sul giornale ufficiale del partito e su un quotidiano di diffusione nazionale ed il segretario del partito o il presidente del gruppo parlamentare doveva curarsi della trasmissione della copia del bilancio e dei giornali al Presidente della Camera dei Deputati<sup>46</sup>.

Tuttavia, non può non osservarsi che il controllo sul bilancio, il cui compito spettava al Presidente della Camera dei Deputati d'intesa con quello del Senato della Repubblica (i quali si dovevano avvalere di revisori dei conti ufficiali, designati in riunione congiunta della conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari delle

---

<sup>44</sup> Dei quarantacinque miliardi di lire, quindici miliardi erano assegnati al Senato della Repubblica e i restanti 30 alla Camera dei Deputati (cfr. l. n. 195/1974, art. 3, c. 2).

<sup>45</sup> Si riporta il testo originario della l. n. 195/1974, art. 3, c. 3, da cui si evince la ripartizione tra i gruppi parlamentari: «[i] contributi previsti», ossia i quarantacinque miliardi di lire, «sono versati entro il mese di gennaio di ciascun anno e sono ripartiti secondo i criteri seguenti: [...] a) il 2 per cento della somma stanziata è ripartito in misura uguale tra tutti i gruppi parlamentari [...] b) il 23 per cento della somma stanziata è ripartito in misura uguale tra le rappresentanze parlamentari dei partiti di cui al terzo comma dell'articolo 1 e le componenti parlamentari dei gruppi misti appartenenti ai partiti di cui al quarto comma dell'articolo 1, nella misura di un decimo del contributo spettante ai partiti di cui al terzo comma dell'articolo 1, se composte di due o più membri, ovvero di un trentesimo se composte di un solo membro; a ciascun gruppo parlamentare diverso dal gruppo misto, che non rappresenti un partito politico organizzato che abbia partecipato alle elezioni politiche con proprio contrassegno, è attribuito un decimo dei contributi spettanti ai partiti di cui al terzo comma dell'articolo 1» e «c) la somma residua è erogata ai gruppi parlamentari in misura proporzionale alla loro consistenza numerica».

<sup>46</sup> Cfr. l. n. 195/1974, art. 8.

Camere)<sup>47</sup>, si limitava ad una verifica formale di regolarità e conformità al prospetto allegato alla legge e ad un riscontro totalmente interno<sup>48</sup>. Anche se la strada da percorrere sembra ancora lunga<sup>49</sup>, è comunque apprezzabile la novità consistente nel rendere pubblico il bilancio quantomeno dei partiti che decidevano di avvalersi del finanziamento pubblico.

Da ultimo deve essere segnalato che all'articolo 7 della legge n. 195 del 1974 si prevedeva il divieto per la pubblica amministrazione, gli enti pubblici, le società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% e le società da queste controllate di prevedere finanziamenti o contributi in favore di partiti politici, delle loro articolazioni organizzative e dei gruppi parlamentari<sup>50</sup>. Nello stesso divieto incorrevano le altre società, diverse da quelle appena descritte, salvo se i contributi ed i finanziamenti erano deliberati dagli organi sociali competenti ed indicati regolarmente nel bilancio societario<sup>51</sup>. Infine, la disposizione prevedeva, all'ultimo comma, la sanzione penale della reclusione da 6 mesi a 4 anni e la multa fino al triplo di quanto versato ai partiti, per coloro che non avessero rispettato i divieti previsti ai commi 1 e 2<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ivi*, c. 4.

<sup>48</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019, 79, laddove l'Autore osserva che da tale scelta si evince «il timore di intervenire in maniera eccessivamente invasiva all'interno dei partiti, poiché, pur richiedendo l'approvazione di un bilancio, la legge rimetteva tale compito a un organo interno anziché pretendere un controllo da parte di organo indipendente, esterno all'organizzazione del partito».

<sup>49</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 89-155, spec. 93, laddove l'Autore osserva che «proposte più blande, ma assai rigorose quanto alla gestione finanziaria dei partiti, furono accantonate in favore di una legge (la già ricordata l. n. 195/1974) che, proprio sul terreno della tenuità dei controlli e della conservazione dei partiti esistenti, ha incontrato le critiche più severe», ritenendo «evidente quindi il collegamento tra la mancata regolamentazione giuridica dei partiti (che ha alle sue radici il dettato dell'art. 49 Cost. e il rifiuto di immaginare forme di sindacato esterno sulla vita dei partiti) e un certo tipo di legislazione sul finanziamento degli stessi, caratterizzata, come detto, dalla pratica assenza di controlli sull'utilizzazione dei finanziamenti e[,] a [...] monte, dall'omessa indicazione circa il loro impiego» e, «[v]iceversa, [...] questa correlazione è fondamentale anche in una prospettiva di riforma (peraltro là da venire) che si proponga di superare gli evidenti limiti del modello italiano di finanziamento alla politica; prospettiva questa, come detto, che dovrebbe iscriversi proprio nel più vasto tema, ormai impellente, dell'attuazione dell'art. 49 Cost.».

<sup>50</sup> Cfr. l. n. 195/1974, art. 7, c. 1.

<sup>51</sup> *Ivi*, c. 2.

<sup>52</sup> *Ivi*, c. 3.

Il testo legislativo esaminato è certamente un primo passo verso una legislazione che, in qualche modo, affronti il delicato tema dei partiti. Purtroppo però è un testo criticabile perché, da un lato, non recuperava alcuni elementi già presenti nella proposta che aveva fatto il sen. Sturzo quasi vent'anni prima<sup>53</sup> e, dall'altro, non prevedeva misure di controllo sui bilanci per tutti i partiti (ma solo la verifica formale per i partiti che usufruivano del finanziamento pubblico); inoltre, non affidava ad un organo esterno ed indipendente dai partiti le verifiche sui loro bilanci, non prevedeva regole che imponessero una maggiore trasparenza (se non per quanto riguarda la pubblicazione dei bilanci sui giornali di partito e su quelli di diffusione nazionale) in riferimento all'assunzione delle decisioni (in particolare, riguardanti le entrate o uscite o, comunque, relative alle sue principali attività) da parte dei partiti, senza occuparsi di regolare la loro organizzazione interna<sup>54</sup>: l'approvazione di questa legge era dettata dalla volontà di garantire ai partiti politici maggiore autonomia poiché, viceversa, il partito rischiava di dover dipendere economicamente da gruppi di potere che, tramite l'erogazione di contributi occulti o illeciti, vincolavano le decisioni che essi dovevano assumere; però «la scarsa trasparenza e l'assenza di controlli efficaci impedirono di raggiungere quegli obiettivi»<sup>55</sup>.

Da ultimo, non può procedersi oltre senza osservare che nei confronti dell'intera legge n. 195 del 1974 era stato promosso un *referendum* abrogativo da parte di esponenti del Partito radicale (che, assieme ai deputati del partito liberale, si erano opposti all'inserimento nell'ordinamento del finanziamento pubblico ai partiti). La richiesta di *referendum* popolare era stata dichiarata ammissibile da parte della Corte costituzionale<sup>56</sup> e la consultazione si svolse l'11 giugno del 1978 con

---

<sup>53</sup> In particolare il riferimento è rivolto alla previsione di un tetto massimo di spesa sostenuto dai singoli candidati per le campagne elettorali e a quella che avrebbe espressamente stabilito l'acquisto, per i partiti, della personalità giuridica al momento del deposito dello Statuto (cfr. *supra*, par. 1). Tuttavia, nemmeno in quella occasione era stata proposta l'istituzione di un organo preposto alla verifica della conformità legislativa dei bilanci dei singoli partiti.

<sup>54</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 79, F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, cit., 50-52.

<sup>55</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, cit., 53. L'Autrice afferma che «[l]e scelte operate con la l. n. 195 del 1974 si spiegano dunque alla luce del contesto storico, ma finiscono per contraddire in parte la finalità che con quella legge si intendeva raggiungere».

<sup>56</sup> Corte cost. 7 febbraio 1978, n. 16.



un'altissima partecipazione del popolo; benché, anche dopo l'approvazione della legge sul finanziamento, continuassero ad emergere nuovi scandali di corruzione della politica (con la conseguenza di aumentare, nell'opinione pubblica, l'idea di una classe politica "corrotta"), un'ampia maggioranza del popolo decideva, votando no, di mantenere il finanziamento pubblico ai partiti come previsto dalla legge n. 195 del 1974<sup>57</sup>.

Come si vedrà, spesso l'opinione pubblica è rimasta così condizionata da alcuni scandali che hanno riguardato diversi esponenti politici da indurla erroneamente a ritenere di dover eliminare (forse anche per l'idea di "punire" i politici) ogni sorgente di un loro finanziamento pubblico.

### **3. Il caso Lockheed ed un ulteriore aumento del finanziamento pubblico ai partiti**

Una vicenda di corruzione della politica degli anni '70 è certamente rappresentata dal caso Lockheed. A partire dalla fine del 1969 iniziava una lunga trattativa tra i dirigenti della società americana, operante nei settori aerospaziali e della difesa, e alcuni esponenti politici italiani per l'acquisto, da parte dell'Italia, di quattordici aerei C-130 *Hercules* prodotti dalla società americana Lockheed<sup>58</sup>.

L'inchiesta giudiziaria iniziava nel febbraio del 1976 ad opera della Procura della Repubblica di Roma, che aveva aperto le indagini, a seguito di alcune notizie apparse sulla stampa e della pubblicazione di atti degli organi parlamentari americani, poi proseguite dalla Commissione inquirente per i giudizi d'accusa: è la prima e unica volta nella storia della Repubblica in cui la Corte costituzionale si è

---

<sup>57</sup> Cfr. archivio storico delle elezioni, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. Si rileva che alla consultazione referendaria hanno partecipato l'81,19% degli aventi diritto (33.488.690 persone) e a favore dell'abrogazione della l. n. 195/1974 si sono espressi 13.691.900 elettori (il 43,50% delle schede valide); viceversa si sono espressi per mantenere la disciplina, votando "no", 17.718.478 elettori (ossia il 54,41% delle schede valide).

<sup>58</sup> Sulla vicenda si rimanda, tra gli altri, alla sintesi di S. TURONE, *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia. 1861-1992*, cit., 224 ss.

riunita, in composizione integrata, per il giudizio di accusa nei confronti di persone che erano state ministri della Repubblica<sup>59</sup>.

Le accuse mosse nei confronti, tra gli altri, di alcuni membri del governo (i ministri on. Luigi Gui e on. Mario Tanassi ed il Presidente del Consiglio dei ministri on. Mariano Rumor) erano così gravi da causare una risonanza particolare anche tra l'opinione pubblica: i politici italiani si sarebbero fatti promettere e poi consegnare ingenti somme di denaro (per sé o per il proprio partito) dai dirigenti della Lockheed per permettere (e assicurare) loro la vendita di quattordici aerei allo Stato italiano. La spesa per le tangenti era stata quantificata in centoventi mila dollari americani per aereo, cifra che era stata compensata (a seguito di un accordo tra le parti) grazie all'aumento del 5% dei costi dell'operazione. La Corte costituzionale in composizione integrata da un lato aveva ritenuto l'on. Luigi Gui non responsabile, quindi lo aveva assolto per non aver commesso il fatto<sup>60</sup>; dall'altro lato invece dichiarava colpevole del reato di corruzione l'on. Mario Tanassi per aver commesso i fatti a lui contestati (ad esclusione di un solo addebito<sup>61</sup>), consistenti nell'aver accettato e poi ricevuto ingenti somme al fine di consentire alla compagnia Lockheed di vendere in Italia i suoi quattordici aerei C-130 attraverso «la propria attività di carattere decisionale» e «per mezzo di pressioni che egli avrebbe potuto esercitare, nella sua qualità di ministro, sugli altri organi competenti»<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Corte cost. in composizione integrata, 1 marzo - 2 agosto n. 1979 (Sentenza Lockheed).

<sup>60</sup> *Ivi*, parte III, punto 102, laddove si afferma che «[q]uanto a Luigi Gui, ciò che si è ampiamente esposto ha indotto il Collegio a ritenere provato che egli rimase estraneo alla stipulazione del patto di contribuzione politica avvenuta tra persona legata al partito di lui e la Lockheed, prima del 22 dicembre 1969 (al quale avrebbe fatto da copertura l'accordo Tezorefo verosimilmente prossimo, o di poco posteriore, alla data del 18 ottobre 1969); né vi fu, in altro modo coinvolto. [...] Manca, inoltre, del tutto la prova che egli, durante tutto il periodo in cui rimase in carica, sia divenuto consapevole che contribuzioni politiche sarebbero state pagate in connessione alle pressioni su di lui esercitate per determinarlo, con la firma della lettera di intento, ad una sollecita dimostrazione della buona volontà di collaborazione del Governo italiano nel quadro dell'Alleanza atlantica, al che il Ministro ben poté ritenere sufficiente l'emissione di una pur condizionata lettera d'intento. Alla stregua di tali emergenze, il Gui va assolto dal reato di corruzione a lui contestato nell'atto di accusa per non aver commesso il fatto».

<sup>61</sup> *Ivi*, punto 108: Mario Tanassi non è stato ritenuto responsabile «del solo addebito relativo all'aver consentito un ulteriore aumento di prezzo per ricevere la somma aggiuntiva di dollari 50.000».

<sup>62</sup> *Ibidem*. La Corte costituzionale, allo stesso punto, ricorda che Mario Tanassi aveva ricevuto «nei primi giorni del giugno del 1970 [...] la somma di duecento milioni di lire, quale prima rata dei [...] contributi politici in anticipo sulla rimessa della Lockheed»; aveva firmato «la lettera di

Diversamente, l'on. Mariano Rumor, Presidente del Consiglio dei ministri durante l'operazione di acquisto degli aerei della Lockheed, benché facesse parte di coloro che maggiormente erano indiziati di aver preso parte alla rete di corruzione (ossia sospettato di essere la figura riconducibile – assieme, in realtà, al Presidente della Repubblica sen. Giovanni Leone – ad Antelope Cobbler, il presunto vertice di tutta l'operazione corruttiva)<sup>63</sup>, è stato ritenuto, dalla maggioranza dei membri della Commissione inquirente per i procedimenti di accusa<sup>64</sup> e in base agli elementi di prova e agli indizi, totalmente esente da ogni responsabilità penale<sup>65</sup>.

In questo travagliato periodo storico il Parlamento decideva di approvare alcuni testi legislativi che di fatto ampliavano il finanziamento pubblico ai partiti,

---

intento per l'acquisto dei quattordici C 130, non tenendo affatto conto né delle difficoltà relative al finanziamento del futuro contratto, né della incertezza che si potessero conseguire le compensazioni industriali offerte»; si era rifiutato «di sospenderne o condizionarne gli effetti di fronte a rappresentati e ben fondati motivi di carenza di mezzi finanziari ed insufficienza delle compensazioni», ma «[a]nzi – dopo aver fatto ricorso ad un sistema di finanziamento che importava il sacrificio di esigenze dell'Aeronautica e delle altre Armi – era addiven[uto] il 12 giugno 1971 alla firma del decreto di approvazione del contratto di acquisto degli aerei, in un momento in cui era già noto il pericolo di crisi economica della Compagnia venditrice». La condotta tenuta da Mario Tanassi «non fu dettat[a] da una valutazione comparativa degli interessi da considerare per l'esercizio del suo potere discrezionale di Ministro, bensì dal fatto che egli aveva condizionato la sua firma del decreto di approvazione al pagamento della seconda rata delle tangenti pattuite, la quale gli venne appunto corrisposta il detto giorno 12 giugno 1971 per l'importo di circa trecentosessanta milioni». Conclusivamente, nonostante non si fosse esaurita qui la sua attività di pressione e raccomandazione, è bastevole quanto descritto per ritenere che «egli evidentemente rinunciava preventivamente alla valutazione comparativa degli interessi contrapposti cui era nella specie deputato quale capo del Dicastero della Difesa».

<sup>63</sup> Cfr. sul punto G. VECCHIO, P. TRIONFINI, *Storia dell'Italia Repubblicana (1946-2014)*, Milano, 2014, 221.

<sup>64</sup> Commissione inquirente per i procedimenti di accusa, relazione sull'inchiesta svolta nei confronti del deputato Mariano Rumor nella sua qualità di Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente all'acquisto di 14 aerei C – 130 *Hercules* della società Lockheed, approvata dalla Commissione il 10 febbraio 1977 e presentata alle Presidenze delle Camere l'11 febbraio 1977.

<sup>65</sup> *Ivi*, 11 s., laddove si afferma che in base alle risultanze processuali l'on. Rumor «è da ritenersi assolutamente estraneo alla vicenda Lockheed». Infatti, continua la relazione della Commissione, «[l]a sua partecipazione [...] si [era] limitata al noto incontro con i dirigenti della Lockheed di natura indiscutibilmente protocollare ed al quale chi vi presenziò ha soltanto potuto attribuire carattere formale e di mera cortesia», non avendo avuto in altri casi un comportamento di pressione o ingerenza nello svolgimento dell'operazione. Inoltre la Commissione ricorda che «[t]utti i testimoni americani ascoltati, specie quelli che, non senza un certo imbarazzo hanno dovuto ammettere di essere stati a conoscenza del pagamento di tangenti, hanno recisamente escluso di essere mai stati informati che il Presidente del Consiglio avesse ricevuto del denaro o che comunque fosse stato indicato – per sé o per il suo partito – come il destinatario del denaro».

ma cercavano altresì di aumentare i controlli sui bilanci e di prevedere maggiori divieti per arginare finanziamenti occulti o illegali.

Il primo intervento di modifica è quello approvato con l'articolo 1 della legge 16 gennaio 1978, n. 11 ("Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195, concernente norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici"), attraverso cui si estendeva il contributo annuale erogato a favore dei gruppi parlamentari anche alle componenti parlamentari dei Gruppi misti appartenenti a quelle formazioni politiche, che avevano partecipato con proprio contrassegno alle elezioni nazionali nelle regioni il cui statuto speciale prevedeva una particolare tutela per le minoranze linguistiche<sup>66</sup>.

Successivamente il legislatore è intervenuto nuovamente prevedendo, con la legge 8 agosto 1980, n. 422, un contributo a sostegno delle spese elettorali sostenute per le prime elezioni europee del 10 giugno 1979<sup>67</sup> e per le elezioni dei consigli regionali, tenutesi l'8 e il 9 giugno del 1980<sup>68</sup>, che ammontava, per ciascuna consultazione, a quindici miliardi di lire<sup>69</sup>.

Nel 1981 le Camere, a seguito di una lunga discussione parlamentare<sup>70</sup>, giungevano all'approvazione della legge 18 novembre 1981, n. 659 ("Modifiche ed integrazione alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici"), la quale, oltre ad aumentare consistentemente il finanziamento pubblico ai partiti, a rendere periodico il contributo (aumentandolo ulteriormente) previsto dalla legge n. 422 del 1980 e a modificare alcuni criteri previsti nella legge n. 195 del 1974, prevedeva ulteriori regole per rendere il finanziamento ai partiti più trasparente, dunque al fine di "moralizzare" ulteriormente la vita pubblica<sup>71</sup>.

<sup>66</sup> L. 16 gennaio 1978, n. 11.

<sup>67</sup> L. 8 agosto 1980, n. 422, art. 1.

<sup>68</sup> *Ivi*, art. 2.

<sup>69</sup> *Ivi*, artt. 1 e 2, per un totale di trenta miliardi di lire. Si osserva che il contributo previsto da tale normativa è da ricondurre ad un finanziamento *una tantum*, in quanto non era originariamente previsto che lo stesso sarebbe dovuto essere elargito nelle successive elezioni europee o regionali.

<sup>70</sup> Cfr. A.C. 2451, VIII Legislatura e A.S. 292-*bis* e 292-*bis*-B, VII Legislatura.

<sup>71</sup> Sul punto si veda la relazione dell'on. Gitti (A.C. 2451-568-1772-2464-A, VIII Legislatura, Relazione della I Commissione Permanente), laddove osserva come le proposte e la discussione evidenziasse «l'impegno convergente – pur nella naturale dialettica e per alcuni aspetti nella diversità di approccio e di giudizio – di concorrere con decisioni concrete a rendere operante un

Nello specifico è all'articolo 1 che si stabiliva il diritto dei partiti politici a ricevere un rimborso per le spese sostenute per le elezioni regionali (delle Regioni sia a statuto ordinario che a statuto speciale) e all'uopo ivi si stanziava la somma di venti miliardi di lire, che doveva essere suddivisa tra le regioni in base alla proporzione tra la loro popolazione e quella nazionale<sup>72</sup>.

Inoltre, al secondo articolo erano stati stanziati cinque miliardi da utilizzare per contribuire alle spese delle elezioni delle regioni a statuto speciale che si erano svolte precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 422 del 1980, che per la prima volta aveva previsto tale contributo<sup>73</sup>.

Tuttavia, la reale modifica alla legge n. 195 del 1974 si trova all'articolo 3 del testo del 1981, laddove il legislatore innanzitutto aveva ritenuto di aumentare il contributo destinato ai gruppi parlamentari nella misura globale di circa settantadue miliardi di lire per il 1980 e di circa ottantatré miliardi di lire a decorrere dal gennaio del 1981<sup>74</sup> e di regolarizzare quello previsto per le spese delle elezioni europee, fissato in quindici miliardi di lire<sup>75</sup>.

Oltre alla misura del finanziamento, erano stati modificati anche i criteri di ripartizione delle somme stanziati per il contributo alle spese elettorali e per quello ai gruppi parlamentari. In particolare, era stata elevata al 20% la percentuale della somma stanziata per le spese elettorali, che doveva essere suddivisa in modo uguale tra i partiti, prevedendo la ripartizione della somma residua in proporzione ai voti ottenuti dai partiti<sup>76</sup> e, per quanto riguarda il contributo annuale assegnato ai gruppi

---

disegno persuasivo di "moralizzazione" della vita pubblica» (4). Inoltre continua osservando che «[l]'esigenza di moralizzazione e di trasparenza acquista quindi vero spessore e può rappresentare, come è stato scritto, un serio tentativo di "autoriforma" del sistema dei partiti».

<sup>72</sup> L. 18 novembre 1981, n. 659, art. 1. Al terzo comma si stabilisce che abbiano «diritto al contributo i partiti che abbiano avuto almeno un proprio candidato eletto e, in caso di elezioni concomitanti, almeno un proprio candidato eletto in una delle regioni».

<sup>73</sup> *Ivi*, art. 2. Tale disposizione, come per altro l'intera l. n. 422/1980, ha un valore esclusivamente retroattivo.

<sup>74</sup> *Ivi*, art. 3, c. 1. Si ricorda che, ai sensi della l. n. 195/1974, art. 3, c. 1, l'ammontare originariamente previsto, nella sua misura globale, era di quarantacinque miliardi di lire.

<sup>75</sup> *Ivi*, c. 2.

<sup>76</sup> *Ivi*, c. 3. Precedentemente la quota di contributo assegnata in modo uguale a tutti i partiti era il 15% della somma totale che era stanziata. Inoltre si osserva che, all'art. 3, c. 5, del medesimo testo legislativo, è stato previsto che avrebbero potuto accedere al contributo per il rimborso elettorale per le elezioni nazionali, quei partiti o formazioni politiche che avessero ottenuto almeno un

parlamentari, si era stabilito di ridurre la percentuale della somma ricevuta dai gruppi parlamentari che, obbligatoriamente, dovevano versare ai rispettivi partiti<sup>77</sup>.

Di particolare interesse è l'estensione dei divieti di finanziamento ai partiti, già previsti dall'articolo 7 della legge n. 195 del 1974, ai finanziamenti o contributi «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 rivest[iva]no cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello regionale, provinciale e comunale»<sup>78</sup>, con la conseguenza che, se si effettuava uno di questi particolari finanziamenti, si incorreva nel reato previsto dal terzo comma dell'articolo 7 della legge n. 195 del 1974. Infatti, precedentemente, l'ordinamento giuridico disciplinava esclusivamente i divieti di contributo e finanziamento ai partiti, mantenendo possibile le erogazioni di somme per il sostegno di campagne elettorali dei singoli candidati, ambito nel quale potevano continuare ad inserirsi fenomeni corruttivi<sup>79</sup>.

Inoltre, ai successivi commi, era stato anche introdotto il limite massimo di contributo erogabile dai privati nella misura di cinque milioni di lire all'anno: limite che poteva essere superato, ma, in tal caso, era obbligatoria la redazione di una dichiarazione congiunta tra il finanziatore ed il beneficiario<sup>80</sup>. In caso di violazione di tali obblighi, la sanzione era quella della multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e quella dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici<sup>81</sup>. L'obbligo di redigere una dichiarazione congiunta non sempre era gradito, per esempio, ad imprenditori che partecipavano a gare di appalto in comuni che non erano guidati

---

quoziente in una delle due Camere nelle regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche.

<sup>77</sup> *Ivi*, c. 6. In base alla nuova disposizione i gruppi parlamentari dovevano versare ai rispettivi partiti il 90% della somma ricevuta e non più il 95% della stessa.

<sup>78</sup> *Ivi*, art. 4, c. 1. Successivamente, con la l. 27 gennaio 1982, n. 22, art. 3, venivano aggiunti all'elenco anche coloro che rivestivano «cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa» anche «a livello nazionale».

<sup>79</sup> Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 71.

<sup>80</sup> L. 18 novembre 1981, n. 422, art. 4, c. 3. Al quarto comma è stato previsto che, in caso di finanziamento o contributo di provenienza estera, nel caso in cui questi superino i cinque milioni di lire all'anno, la dichiarazione deve essere redatta e firmata dal solo beneficiario.

<sup>81</sup> *Ivi*, c. 6.

dallo stesso partito: la problematicità del sistema appare evidente se si considera la paura di ricevere ripercussioni dagli amministratori comunali appartenenti a partiti diversi da quelli a cui si elargiva un finanziamento<sup>82</sup>, portando a ritenere che, dunque, realmente i partiti che governavano un comune potevano decidere a chi assegnare un appalto in base a requisiti diversi da quelli che dovrebbero “normalmente” essere meritevoli di valutazione.

Da ultimo la riforma del 1981 abrogava e riscriveva l'articolo 8 della legge n. 195 del 1974, relativamente ai criteri di redazione del bilancio e alle regole di trasparenza. Si manteneva l'obbligo, in capo ai segretari politici dei partiti che avrebbero ricevuto un finanziamento pubblico, di pubblicare sui quotidiani a diffusione nazionale il bilancio consuntivo in base al modello conforme, non più a quello allegato alla legge n. 195 del 1974, ma a quello predisposto dal Presidente della Camera dei Deputati d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica<sup>83</sup>.

Si provvedeva, invece, a stabilire che i partiti nella relazione allegata al bilancio dovessero illustrare le proprietà immobiliari, le partecipazioni societarie del partito, la titolarità di imprese e redditi derivanti da attività economiche; dovessero indicare la ripartizione dei contributi ricevuti dallo Stato tra gli organi centrali e periferici del partito stesso<sup>84</sup>; dovessero indicare le somme (e i relativi soggetti eroganti) superiori ai cinque milioni di lire annui destinate ai partiti, alle sue articolazioni o ai gruppi parlamentari (la mancata indicazione avrebbe comportato la sanzione della decurtazione del doppio dell'importo ricevuto da erogazioni liberali

---

<sup>82</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di S. CITARISTI in E. CARRA, *Il caso Citaristi*, Palermo, 1999, il quale, a p. 106, affermava che gli imprenditori che si recavano da lui (quando era segretario amministrativo della Democrazia Cristiana) «magari tre, quattro volte e [...] davano 10 milioni per volta, quindi superiori ai cinque milioni», ma «non intendevano dare contributi regolari», poiché «[p]er versare contributi in modo ufficiale, gli imprenditori dovevano firmare, però, un modulo che [egli avrebbe] dovuto poi trasmettere al presidente della Camera, con la duplice firma: quella dell'oblato e quella del segretario amministrativo. Così, preferivano versare contributi in nero, perché non volevano apparire filodemocristiani, dovendo lavorare poi con amministrazioni gestite da partiti diversi, e poi perché molti di questi erogatori davano contributi alla DC e anche agli altri partiti: era notorio, anche se non lo dicevano apertamente».

<sup>83</sup> L. 18 novembre 1981, n. 422, art. 4, c. 7.

<sup>84</sup> *Ivi*, c. 8.

non dichiarate dal contributo statale che il partito avrebbe dovuto ricevere ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 195 del 1974)<sup>85</sup>.

Inoltre, la nuova disciplina aveva stabilito che il bilancio dovesse essere certificato da un collegio di revisori dei conti, composto da tre revisori iscritti all'albo da almeno cinque anni e nominati dal Presidente della Camera dei Deputati d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica sulla base di un elenco di nove soggetti, redatto dal partito, in base alle proprie regole interne<sup>86</sup>. Il bilancio, con la relativa relazione e la copia dei quotidiani in cui era stato pubblicato, doveva essere trasmesso al Presidente della Camera dei Deputati che, d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica, doveva controllarne la regolarità nella sua redazione, attività che svolgeva avvalendosi di un comitato tecnico composto da revisori dei conti ufficiali, iscritti da almeno cinque anni all'albo dei revisori contabili e nominati, all'inizio di ogni legislatura, in riunione congiunta delle conferenze dei capigruppo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica<sup>87</sup>.

Una riforma, quella del 1981, che si poneva l'obiettivo di garantire maggiore trasparenza nella gestione economica dei partiti, prevedendo regole sicuramente importanti, ma, purtroppo, dimostratesi successivamente insufficienti. Infatti, come è stato possibile rilevare, a fronte di un aumento cospicuo del finanziamento pubblico, dell'estensione ad altri soggetti (e quindi non esclusivamente al partito) del divieto di contributi da parte di determinate categorie di società e organi della pubblica amministrazione o, anche, della previsione di un tetto massimo di contributo (cinque milioni di lire) oltre il quale era obbligatoria la redazione della dichiarazione congiunta tra donatore e rappresentante del partito, si confermava l'intenzione di impedire un controllo esterno, permettendone solo uno totalmente interno al sistema dei partiti<sup>88</sup>. E questo rappresenta certamente un aspetto critico del

---

<sup>85</sup> *Ivi*, c. 9.

<sup>86</sup> *Ivi*, c. 10.

<sup>87</sup> *Ivi*, cc. 11 e 12. Inoltre si rileva che la seconda parte del c. 12 prevedeva che «[i]l comitato, per il controllo di regolarità, [poteva] chiedere ai responsabili amministrativi dei partiti chiarimenti nonché l'esibizione d[e]i libri, delle scritture contabili e dei documenti di cui al decimo comma, con l'obbligo del segreto, e redige[va], al termine, un rapporto».

<sup>88</sup> Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 75 s. Inoltre si vedano anche le affermazioni di ID, *Il*



percorso, che veniva ulteriormente aggravato quando, con il primo articolo della legge 27 gennaio 1982, n. 22, si prevedeva che il collegio dei revisori dei conti, che avrebbe dovuto certificare il bilancio dei partiti, doveva essere formato da tre persone iscritte almeno da cinque anni all'albo dei revisori contabili, nominati, questa volta, esclusivamente in base alle regole interne dei partiti (e non più dal Presidente della Camera dei Deputati, d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica, sulla base di nove nominativi proposti dai relativi partiti)<sup>89</sup>.

La disciplina così strutturata, salvo alcune parziali modifiche e un ulteriore aumento delle somme messe a disposizione per il finanziamento pubblico<sup>90</sup>, rimarrà tale fino alla consultazione referendaria del 1993 che, anche a causa degli avvenimenti che l'avevano preceduta, comporterà l'abrogazione dell'intero testo normativo<sup>91</sup>.

#### 4. La caduta del Muro di Berlino, Tangentopoli e il referendum del 1993

Il 9 novembre del 1989 cadeva il muro di Berlino, che divideva la città tra la Germania Est e la Germania Ovest: un fatto, a cui ne erano seguiti altri non di meno importanza, determinante per un cambiamento epocale e per il superamento della “guerra fredda”<sup>92</sup>. La caduta del regime comunista in Germania e, più in generale, il

---

*finanziamento dei partiti politici*, cit., 75, laddove rileva che «[i]n quegli anni, quasi tutti sostenevano che il finanziamento fosse necessario a garantire l'esistenza dei partiti politici – che allora detenevano il monopolio sia nella presentazione delle candidature (in un regime elettorale strettamente proporzionalistico), sia nella “determinazione della politica nazionale” – ma per il timore di reciproci controlli interni, dovuti al clima non ancora pienamente superato della guerra fredda, non solo non s'inserì il finanziamento pubblico all'interno o a fianco di una legislazione sull'organizzazione interna dei partiti, ma la contropartita fu limitata alla soggezione a controlli meramente formali sui rendiconti dei partiti destinatari del finanziamento».

<sup>89</sup> L. 27 gennaio 1982, n. 22, art. 1. Si rileva che il successivo articolo prevedeva che la modifica prevista dall'articolo 1 sarebbe entrata in vigore a decorrere dal 1982.

<sup>90</sup> Cfr. l. 8 agosto 1985, n. 413.

<sup>91</sup> Cfr. *infra*, par. 5.

<sup>92</sup> G. VECCHIO, P. TRIONFINI, *Storia dell'Italia Repubblicana (1946-2014)*, cit., 271. Gli altri eventi non meno importanti possono essere riassunti in quella «di processi a catena, improntati, quasi per una logica rovesciata della legge del contrappasso, alla ‘pace fredda’», che «modificarono l'assetto mondiale, segnando il tramonto del blocco sovietico nell'Europa orientale. Non molto tempo

tramonto del regime comunista nell'est d'Europa, aveva causato dei cambiamenti anche in Italia<sup>93</sup>. Infatti, proprio nello stesso anno, ad esempio, il PCI affrontava un passaggio fondamentale, portato avanti dal segretario Achille Occhetto, che si era poi occupato della transizione dal vecchio partito al nuovo PDS<sup>94</sup>.

Lo stesso anno è stato caratterizzato dalla riforma del codice di procedura penale, che era stata accompagnata dall'approvazione dell'amnistia in riferimento ad alcuni particolari reati: tra questi vi rientrava anche il finanziamento illecito ai partiti<sup>95</sup>.

Il primo articolo del d.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, alla lett. a) prevedeva la concessione dell'amnistia per tutti quei reati (non finanziari) il cui massimo edittale non fosse superiore ai quattro anni di reclusione (o anche una pena pecuniaria sola o congiunta alla pena detentiva)<sup>96</sup>, che coincideva con il massimo di pena previsto per il reato di finanziamento illecito ai partiti<sup>97</sup>; la concessione dell'amnistia riguardava anche il reato previsto dall'articolo 4, comma 6, della legge n. 659 del 1981, che sanzionava la condotta di chi non dichiarava (da solo, qualora il contributo fosse di provenienza estera, oppure congiuntamente all'oblatore se esso fosse invece di origine nazionale) i finanziamenti privati ai partiti superiori ai cinque milioni di lire

---

dopo, il regime comunista cadeva anche in Jugoslavia e in Albania, i due paesi balcanici che non erano legati all'URSS».

<sup>93</sup> *Ibidem*. Gli Autori osservano che «[i]l quadro politico italiano nel corso del 1989 si intrecciò, come raramente era avvenuto nella storia dell'Italia repubblicana, con gli avvenimenti internazionali».

<sup>94</sup> *Ivi*, 279 ss. Si afferma che «[d]i fronte alla caduta del muro di Berlino, il segretario comunista sembrò abbandonare la prudenza, imprimendo una forte accelerazione al dibattito interno al partito» e «[l]a svolta fu annunciata precipitosamente da Occhetto il 12 novembre del 1989 durante un incontro presso la sezione bolognese della Bolognina, in cui il leader comunista sollecitò il partito a battere nuove strade». Sul declino e trasformazione del PCI si veda, tra gli altri, anche S. LUPO, *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Roma, 2013, 140 ss.

<sup>95</sup> D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75, in forza della legge di delegazione per la concessione di amnistia 11 aprile 1990, n. 73. Si rileva che precedentemente era già stata concessa l'amnistia per i medesimi reati dal d.P.R. 16 dicembre 1986, n. 865.

<sup>96</sup> *Ivi*, art. 1, lett. a).

<sup>97</sup> Cfr. l. 2 maggio 1974, n. 195, art. 7, c. 3, che prevedeva la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa fino al triplo delle somme ricevute dai partiti in violazione delle disposizioni previste dalla l. n. 195/1974.

o, comunque, quella di chi dichiarava meno di quanto effettivamente aveva ricevuto<sup>98</sup>.

Il provvedimento di concessione dell'ammnistia stabiliva che la sua efficacia dovesse decorrere dal 24 ottobre 1989, circostanza che inevitabilmente impediva ai titolari delle inchieste degli anni successivi di scoprire le fonti "oscuere" di finanziamento presenti prima del 1990<sup>99</sup>.

Ad ogni modo, anche se per quanto riguarda il finanziamento dei partiti relativa solo ad un limitato periodo di tempo, la vicenda giudiziaria degli anni '90, iniziata con l'arresto di Mario Chiesa, avvenuto il 17 febbraio 1992, ha innescato un

---

<sup>98</sup> Cfr. l. 18 novembre 1981, n. 659, art. 4, c. 6, che, per le condotte di cui si è detto, stabiliva la pena della multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici. In generale, sulle fattispecie delittuose relative al finanziamento illecito ai partiti si veda, oltre a quanto già esposto (*supra*, par. 3), il contributo di G. SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, Padova, 1990, 31 ss.

<sup>99</sup> Si vedano sul punto, tra le altre, le osservazioni di P. CRAVERI, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, 2016, spec. 458, laddove l'Autore ricorda che il PDS «era stato risparmiato dalle inchieste milanesi. Coeso al suo interno, con prassi organizzative calibrate da tempo nel PCI, perché volte a metterlo al riparo da accuse sugli assai rilevanti finanziamenti che fin dal 1944 aveva ricevuto dall'URSS, anch'essi illegali. Queste erano valse a coprire la dirigenza nazionale anche dallo svolgimento delle indagini sugli atti di finanziamento illecito che, dalla seconda metà degli anni settanta, largamente praticava in Italia. Il PDS era riuscito così a mantenersi indenne dal terremoto di Tangentopoli, anche per l'«appeasement» nei suoi confronti offertogli dalla magistratura milanese». Sul punto si veda A. DI PIETRO, in G. VALENTINI (a cura di), *Intervista su Tangentopoli*, Roma-Bari, 2000, spec. 70 s., laddove il pubblico ministero ricordava che «il sistema politico divideva le tangenti in quattro parti: una andava alla Dc; una al Psi; una alle altre forze del pentapartito che governavano in una determinata zona [...]; e infine una parte al Pci, di regola sotto forma di lavoro alle Cooperative che gravitavano nell'orbita del partito. E alcune volte con versamento di vere e proprie bustarelle», con la conseguenza che «i loro legali rappresentanti, quando furono incriminati, vennero considerati corruttori e non corrotti. A loro veniva garantita una certa attività imprenditoriale: vale a dire, commesse, appalti. È qua che sta la differenza sostanziale. Ecco perché per alcuni appalti le Coop non sono state perseguite allo stesso modo: dal punto di vista formale mancava il reato, per il semplice fatto che ricevevano solo commesse di lavoro in subappalto o in associazione di imprese e il lavoro veniva svolto effettivamente. [...] il Pci ha usato spesso un metodo diverso», anche se «moralmente discutibile». Tuttavia, tornando all'ipotetico finanziamento da parte da organizzazioni straniere, si rileva che esso non si limitava solo a quelli giunti nelle casse del PCI, poiché «[s]u eventuali fonti di finanziamento provenienti da Stati o da organizzazioni statali straniere, come p. es. la C.I.A., non abbondano le informazioni, anche se si sa che esistono» (L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Tomo I, Varese, 1966, 5-151, spec. 111) e sicuramente la concessione dei provvedimenti di amnistia non ha contribuito ad aumentare le informazioni in merito. Sulle contribuzioni provenienti da organizzazioni estere si veda, tra gli altri, anche il contributo di G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, 2-48, spec. 35.

cambiamento radicale del sistema politico italiano che, al termine della prima ondata di indagine, ne è uscito completamente rivoluzionato, abbandonando dietro di sé i partiti che erano presenti all'inizio della Repubblica italiana, che essi avevano contribuito a far nascere<sup>100</sup>. Peraltro le inchieste permettevano di constatare non solo la diffusione del finanziamento illecito ai partiti, ma anche quella della corruzione<sup>101</sup>, che inizialmente sembrava riguardare solo il sistema politico: nel corso delle indagini si scopriva che la corruzione in realtà era un fenomeno maggiormente diffuso di quanto si potesse immaginare, tanto da annidarsi anche tra i diversi strati della società<sup>102</sup>, la quale assumeva, in questo periodo storico, la «consapevolezza, sempre più diffusa nel Paese, della corruzione dilagante» che la caratterizzava<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> G. VECCHIO, P. TRIONFINI, *Storia dell'Italia Repubblicana (1946-2014)*, cit., 283 s.

<sup>101</sup> Cfr. F. FORZATI, *Il finanziamento illecito ai partiti politici. Tecniche di tutela ed esigenze di riforma*, Napoli, 1998, spec. 173 ss, laddove l'Autore ricorda quando sussiste la relazione tra i reati di finanziamento illecito e di corruzione, ossia «[t]utte le volte in cui la dazione di una somma di danaro (o di altra utilità) venga effettuata a favore di politici o candidati, che rivestano la qualifica di pubblici ufficiali (o incaricati di pubblico servizio), in violazione dei divieti di cui agli artt. 7 della legge 195/74 e 4 legge 649/81, qualora sussista una correlazione fra l'illecita contribuzione politica ed il compimento di un atto dell'ufficio (o contrari ai doveri d'ufficio) del soggetto beneficiario o di altri pubblici ufficiali (o incaricati di pubblico servizio), si porrà il problema della convergenza fra la normativa dell'illecito finanziamento e della corruzione», quindi qualora «in capo al beneficiario del finanziamento» sussista «il cumulo delle qualifiche di [“]politico[”] e di pubblico ufficiale».

<sup>102</sup> G. COLOMBO, *Lettera a un figlio su Mani Pulite*, Milano, 2015, 50 s., laddove il sostituto procuratore dott. Colombo (membro, insieme ai dott. Davigo e Di Pietro del Pool di Mani Pulite) afferma quanto ricorda spesso anche negli interventi pubblici degli ultimi anni, ossia il fatto che «[v]ia via che l'inchiesta prosegue, però, le prove [...] portano a scoprire la corruzione di persone comuni, con le quali non è difficile identificarsi: l'ispettore del lavoro che prende la bustarella per attestare la regolarità del cantiere, l'agente della Guardia di finanza che lo fa per non accorgersi dell'irregolarità del piccolo esercizio pubblico, il commerciante che paga per ottenere l'appalto, il privato che ottiene irregolarmente la concessione edilizia per chiudere la veranda e via dicendo. A questo punto una fetta consistente di cittadini comincia a preoccuparsi e a chiedersi: “Ma questi giudici cosa vogliono fare, vogliono venire a vedere quello che faccio io? Se lo tolgano dalla testa”. La disponibilità si trasforma in chiusura, e i canali di afflusso delle prove progressivamente si inaridiscono».

<sup>103</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2002, 488 s. Sul punto anche I. SALES, S. MELORIO, *Storia dell'Italia corrotta*, cit., 219 s. Inoltre si segnala la precisazione di F. FORZATI, *Il finanziamento illecito ai partiti politici. Tecniche di tutela ed esigenze di riforma*, cit., 174 s., secondo il quale «integrerà un'ipotesi di corruzione il finanziamento corrisposto al politico-pubblico ufficiale da una società operante nel settore edilizio per vedersi assegnare la gara di appalto relativa alla costruzione di una strada pubblica. Di contro, si rientrerà nell'ambito dell'illecito finanziamento, qualora quello stesso contributo, non deliberato né iscritto a bilancio dalla società erogatrice, sia corrisposto e ricevuto in funzione di un mero impegno politico

Certamente è noto che l'inchiesta abbia riguardato in modo particolare membri della DC e del PSI, ma aveva coinvolto altresì esponenti di altre formazioni politiche minori (PRI e PLI) e, benché in soli due rari casi (il caso della c.d. "Gabbietta" e della Metropolitana Milanese), pure membri del PCI/PDS<sup>104</sup>.

Tuttavia la vicenda<sup>105</sup> ha visto diversi esponenti politici ammettere il fatto che non solo essi avessero ricevuto qualcosa di illegale, ma anche che l'origine illecita o illegale del finanziamento ai partiti fosse conosciuta da molti, poiché «[i] partiti, specie quelli che contano su apparati grandi, medi o piccoli, giornali, attività propagandistiche, promozionali ed associative, e con essi molte e varie strutture

---

diretto alla costruzione di una maggior numero di strade pubbliche, alla cui aggiudicazione la società erogatrice della contribuzione giungerà in via successiva, vincendo regolarmente le relative gare».

<sup>104</sup> Si vedano, sul punto, le affermazioni di G. COLOMBO, *Lettera a un figlio su Mani Pulite*, cit., 60 s., laddove osserva che i magistrati del Pool di Mani Pulite erano «in particolare accusati di aver salvato il Partito comunista, anche nelle sue successive denominazioni»; egli invece ricorda che questa sia «un'accusa infondata, perché» avevano «scoperto, per esempio, che chi riceveva e distribuiva ai partiti le tangenti sui lavori della metropolitana milanese apparteneva a quel partito e si trattava di Luigi Mijno Carnevale». Infine asserisce «che, al contrario di quel che è successo per la Democrazia cristiana e il Partito socialista, non sono state condannate persone che ricoprivano ruoli di rilevanza nazionale, ma non perché nessuno sia stato coinvolto nelle indagini, bensì non sono emerse prove specifiche a carico dei singoli leader comunisti». Inoltre si vedano, sul punto, anche P. CRAVERI, *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, cit., 453 s., S. TURONE, *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia. 1861-1992*, cit., 318 ss. Sull'inchiesta relativa alla Metropolitana Milanese, si veda, tra le altre, Cass. Pen., Sez. VI, sent. 17 giugno 1998, n. 7240, nella quale si afferma che «la vicenda processuale [...] riguarda episodi di corruzione (con connessi reati di illecito finanziamento ai partiti politici e di turbata libertà degli incanti) legati all'aggiudicazione degli appalti della "Metropolitana Milanese s.p.a." e indicativi dei rapporti instauratisi, nell'area milanese, tra le imprese interessate agli appalti medesimi e i partiti politici. Trattasi di episodi illeciti non isolati, ma frutto di una prassi di corruttela diffusa e consolidata, tanto da assurgere a vero e proprio "sistema", disciplinato da ben precise regole, con suddivisione di compiti e di ruoli tra politici, pubblici amministratori e imprenditori. Alla base di tale fenomeno, è stata individuata la convergenza di interessi sia ai partiti politici che alle imprese. I primi avevano il bisogno di reperire ingenti somme di denaro per fronteggiare i "costi della politica", non copribili con le entrate ufficiali, provenienti dal finanziamento pubblico ai partiti o dal tesseramento degli iscritti»; invece le imprese «erano spinte dalla necessità di ritagliarsi quote protette di mercato, per garantirsi una continuità di lavoro».

<sup>105</sup> Si rileva che «[n]essun'altra inchiesta giudiziaria nella storia d'Italia ha determinato conseguenze politiche pari a quelle di Milano del 1992. L'inchiesta che va sotto il nome di "Mani pulite" ha rappresentato un punto di passaggio controverso e decisivo per la nostra storia. Furono coinvolte più di 5.000 persone, ben 4 ex presidenti del Consiglio, numerosi ministri, diverse centinaia di parlamentari e poi un numero impressionante di consiglieri regionali, provinciali, comunali, sindaci e assessori, più di 2.000 imprenditori, tra cui 151 imprese di rilevanza nazionale e internazionale» (I. SALES, S. MELORIO, *Storia dell'Italia corrotta*, cit., 212).

politiche operative, hanno ricorso e ricorrono all'uso di risorse aggiuntive in forma irregolare o illegale»<sup>106</sup>.

In tempi non sospetti, il segretario del PCI, Enrico Berlinguer, aveva denunciato la crisi a cui stava andando incontro la democrazia ed il sistema politico, se non si avesse avuto il coraggio di affrontare seriamente la questione morale, la quale «non si esaurisce nel fatto che, essendoci dei ladri, dei corrotti, dei concussori in alte sfere della politica e dell'amministrazione, bisogna scovarli, bisogna denunciarli e bisogna metterli in galera»; infatti «[l]a questione morale, nell'Italia d'oggi, fa tutt'uno con l'occupazione dello stato da parte dei partiti governativi e delle loro correnti, fa tutt'uno con la guerra per bande, fa tutt'uno con la concezione della politica e con i metodi di governo di costoro, che vanno semplicemente abbandonati e superati»<sup>107</sup>.

La moralizzazione della vita pubblica diventava assolutamente necessaria e sentita come tale in un periodo particolare come lo sono stati i primi anni '90. Tuttavia, come si vedrà, i tentativi di moralizzazione della vita pubblica di questo periodo non hanno ottenuto l'esito voluto, con la conseguenza che la stessa esigenza di moralizzazione ha mantenuto la sua attualità fino ai giorni d'oggi<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> A.C., seduta n. 15 del 3 luglio 1992, XI Legislatura, 629, intervento di B. CRAXI il quale inoltre affermava: «non credo che ci sia nessuno in quest'aula, responsabile politico di organizzazioni importanti, che possa alzarsi e pronunciare un giuramento in senso contrario a quanto affermo, perché presto o tardi i fatti si incaricherebbero di dichiararlo spergiuro». In modo analogo si veda anche E. CARRA, *Il caso Citaristi*, cit., spec. 103, laddove S. CITARISTI ricordava che «[a]lla Camera e al Senato [...] era facile che io mi incontrassi con il segretario del partito comunista o del partito socialista o anche degli altri partiti; ci trasmettevamo le lamentele sulla scarsità dei mezzi che ciascuno di noi aveva a disposizione e notizie su generiche attese di contributi straordinari in seguito all'attuazione di importanti opere pubbliche»; infatti «dato che tutti i partiti vivevano anche di contributi non regolari e fra di noi lo si ammetteva in modo palese pur senza citare le varie fonti di finanziamento, è ovvio che si attendessero contribuzioni straordinarie in seguito allo stanziamento di finanziamenti per rilanciare i vari settori della nostra economia».

<sup>107</sup> E. SCALFARI, *intervista a E. BERLINGUER*, in *La Repubblica*, 28 luglio 1981, 1-4, di cui un estratto è consultabile sul sito online de *La Repubblica*, 28 luglio 2016. Si osserva che in tale periodo sorgeva l'inchiesta sulla loggia massonica P2 ed emergeva, dunque, la necessità di un «impegno sull'emergenza morale» che riguardava in primo luogo la politica (S. TURONE, *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia. 1861-1992*, cit., 264 ss.).

<sup>108</sup> G. VECCHIO, P. TRIONFINI, *Storia dell'Italia Repubblicana (1946-2014)*, cit., 287, laddove si osserva che, nonostante durante le inchieste di Tangentopoli vi fossero stati diversi suicidi o «errori e approssimazioni da parte dei magistrati inquirenti», «non [si] frenava la richiesta di moralizzazione che saliva dal paese, a cui sembrava di poter rispondere efficacemente la sola magistratura, che, in tal modo, copriva i vuoti degli altri poteri dello Stato. La classe politica si difese

In base a questa spinta e alle vicende processuali in corso<sup>109</sup>, alla consultazione referendaria del 17 e 18 aprile del 1993, su circa quarantotto milioni di elettori, partecipava il 76,95%, tra i quali circa il 90% votava per l'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti<sup>110</sup>, che restavano dunque senza alcuna forma di finanziamento pubblico ad esclusione di quello previsto come contributo per le spese elettorali<sup>111</sup>.

Nella stessa consultazione referendaria si votava anche per l'abrogazione di una parte del sistema elettorale per le elezioni del Senato della Repubblica, andando ad incidere sul metodo proporzionale su cui era basato: a seguito dell'ingente numero di voti a favore, il sistema elettorale parlamentare, anche a seguito delle leggi elettorali che saranno approvate poco dopo l'esito referendario<sup>112</sup>, si fonderà principalmente sul metodo maggioritario<sup>113</sup>.

---

sostenendo che il finanziamento illecito dei partiti era un costo necessario della politica, contribuendo così ad allargare il fossato che la divideva dalla 'società civile'. E, anche l'on. Craxi riconosceva, anche se ormai troppo tardi, la necessità di dover intervenire poiché secondo lo storico segretario socialista «a questa situazione [ossia, quella del finanziamento illecito o illegale ai partiti] ora va posto un rimedio, anzi più di un rimedio. È innanzitutto necessaria una nuova legge che regoli il finanziamento dei partiti e che faccia tesoro dell'esperienza estremamente negativa di quella che l'ha preceduta» (A.C., seduta n. 15 del 3 luglio 1992, XI Legislatura, 630).

<sup>109</sup> Si rammenta, «per meglio comprendere il clima di quell'anno[,] che il 5 marzo 1993 il Consiglio dei Ministri aveva approvato un decreto-legge che avrebbe depenalizzato il reato di illecito finanziamento ai partiti (cd. decreto Conso), ma l'allora Presidente della Repubblica Scalfaro si rifiutò di emanarlo, rilevando l'inopportunità di ricorrere ad un atto provvisorio per interrompere il procedimento referendario» (F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 77).

<sup>110</sup> Cfr. archivio storico delle elezioni, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. Si rileva, a differenza della precedente consultazione referendaria (v. *supra*, par. 2, nt. 57), che alla consultazione referendaria hanno partecipato il 76,95% degli aventi diritto (36.896.256 persone) e a favore dell'abrogazione del finanziamento pubblico diretto disciplinato dalla l. n. 195/1974 si sono espressi 31.225.867 elettori (il 90,25% delle schede valide); viceversa si sono espressi per mantenere la disciplina, votando "no", 3.373.039 elettori (ossia il 9,75% delle schede valide).

<sup>111</sup> Sul *referendum* del 1993 si vedano, tra le altre, le osservazioni di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 76 s.

<sup>112</sup> Cfr. l. 4 agosto 1993, nn. 276 ("Norme per l'elezione del Senato della Repubblica") e 277 ("Norme per l'elezione della Camera dei Deputati"), il c.d. *Mattarellum*.

<sup>113</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2002, 490 s.

Pertanto, il sistema politico cambia<sup>114</sup>, non si hanno più i partiti che hanno fondato la Repubblica, essi hanno cambiato nome, alcuni esponenti sono usciti dalla scena politica, il sistema elettorale muta; la metamorfosi del sistema politico è, nonostante non vi sia stata nessuna modifica della Costituzione, talmente evidente da condurre il mondo giornalistico a definire questo momento storico come l'inizio della "seconda repubblica"<sup>115</sup>.

### **5. Gli interventi legislativi nel periodo di attività del Pool di "Mani Pulite": un'occasione persa per introdurre una regolamentazione della vita interna dei partiti**

Nel perdurare delle inchieste e dei processi, e dopo aver approvato la legge costituzionale di riforma dell'articolo 68 della Costituzione<sup>116</sup>, il Parlamento

---

<sup>114</sup> Il Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Giuliano Amato, si dimetteva pochi giorni dopo la consultazione referendaria (22 aprile 1993).

<sup>115</sup> Si veda, tra le altre, la ricostruzione storica di G. VECCHIO, P. TRIONFINI, *Storia dell'Italia Repubblicana (1946-2014)*, cit., 288 ss., spec. 289 laddove si ricorda che dopo le dimissioni dell'on. Amato, il Presidente «Scalfaro incaricò Carlo Azeglio Ciampi, governatore della Banca d'Italia, che il 28 aprile senza consultare i partiti [formava] un esecutivo [...] in cui figuravano numerosi tecnici, oltre a tre rappresentanti del PDS e al verde Francesco Rutelli. Il giorno seguente la Camera respinse però a scrutinio segreto alcune delle richieste della procura milanese di autorizzazione a procedere nei confronti di Craxi. In aula l'esito della votazione fu accolto da proteste a cui dettero risonanza manifestazioni spontanee in diverse città italiane: ancora una volta si registrava lo scollamento tra 'paese legale' e 'paese reale'. I partiti di sinistra ritirarono in segno di dissenso la propria delegazione ministeriale, rendendo così più debole il governo».

<sup>116</sup> Originariamente l'art. 68 Cost. era così formulato: «I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. [...] Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. [...] Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile». A seguito della riforma prevista dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, art. 1, c. 1, il testo dell'art. 68 Cost. in vigore è così formulato: «I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. [...] Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. [...]



giungeva alla votazione sulla proposta di legge concernente norme sulla “disciplina delle campagne elettorali per l’elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica”: la legge 10 dicembre 1993, n. 515, si componeva di venti articoli e si occupava di stabilire regole riguardanti il funzionamento della campagna elettorale (pubblicità, parità di partecipazione ai mezzi di informazione, fissazione di un massimo di spesa per candidato per elezione, previsioni relative alle modalità di erogazione del contributo elettorale e della sua quantificazione, controlli dei rendiconti delle spese effettuate dai partiti e dai candidati e individuazioni degli organi preposti alla verifica, e così via).

La legge n. 515 del 1993 rappresentava certamente una novità per quanto riguarda la regolazione dell’attività dei partiti durante le competizioni elettorali, benché restasse comunque sempre assente un tentativo di regolamentazione delle modalità di attività interna dei partiti e il finanziamento fosse limitato a quello già previsto per le spese elettorali<sup>117</sup>.

Nei primi sei articoli si prevedevano le modalità di accesso ai mezzi di informazione da parte dei diversi partiti, movimenti politici o liste elettorali, nella garanzia che ciò avvenisse in parità di condizione, al fine di evitare la

---

Egual autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile».

<sup>117</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 79, laddove l’Autrice sottolinea il fatto che il finanziamento, a seguito del *referendum* del 1993, resta «lega[t]o – almeno in teoria – esclusivamente alle campagne elettorali, valorizzando cioè solo la funzione di selezione e presentazione dei candidati svolta dai partiti e abbandonando, invece, la strada, appena intrapresa nel 1974, dove il contributo pubblico era visto come un effetto del riconoscimento costituzionale del ruolo svolto permanentemente dai partiti nel funzionamento delle democrazie contemporanee». Inoltre sul punto si vedano, tra le altre, le interessanti osservazioni di D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., spec. 81, laddove l’Autore rileva che «un finanziamento legato alla partecipazione alle competizioni elettorali delle forze politiche sembra più coerente con la loro funzione di *trait d’union* tra gli elettori e il Parlamento», dal che ne consegue che «mentre il partito classicamente inteso presenta una carica ideologica ben delineata, punta a sostenere un determinato mutamento della società, coerentemente con quella ideologia, e svolge anche una funzione di guida e di moderazione delle istanze che promanano dalla società, il partito “elettorale” ha come obiettivo principale quello di ottenere la migliore affermazione elettorale possibile, quindi, anziché sostenere un progetto politico di lungo termine, preferisce proporre obiettivi politici limitati e immediatamente concretizzabili, così da aumentare il proprio consenso elettorale». Ancora, a p. 82, egli osserva che in tal modo «il partito rinuncia ad articolarsi sul territorio, a un’organizzazione complessa e capace di favorire la democrazia interna e ad una caratterizzazione ideologica, per divenire uno strumento agile, flessibile, capace di adeguarsi alle “mode” politiche del momento».

sovraesposizione di alcuni a scapito di altri<sup>118</sup>. Le successive disposizioni prevedevano i casi in cui erano ammessi inserzioni, annunci e spot pubblicitari relativi alla campagna elettorale<sup>119</sup> e, oltre alle altre forme di propaganda possibili, si stabiliva che in ogni pubblicazione di propaganda fosse indicato il nome del committente responsabile<sup>120</sup> e che le relative spese dovessero rientrare nel massimo previsto per ogni candidato<sup>121</sup>. Infine, per quanto riguarda questa prima parte del testo di legge, meritano di essere segnalate le disposizioni che vietavano alle pubbliche amministrazioni di «svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere»<sup>122</sup> e quelle che inibivano la pubblicazione di sondaggi nei quindici giorni precedenti la consultazione elettorale<sup>123</sup>.

Ora, occupandoci delle altre disposizioni della legge n. 515 del 1993, ci si avvede immediatamente della particolare novità costituita dall'articolo 7, nel quale si prevedeva un tetto massimo di spesa per le campagne elettorali da parte dei singoli candidati e l'obbligo di pubblicità della somma effettivamente utilizzata<sup>124</sup>, come era previsto anche nella proposta di legge del sen. Sturzo presentata trentacinque anni prima<sup>125</sup>. In particolare, al primo comma, si stabiliva che i

---

<sup>118</sup> L. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 1. All'art. 8 del testo di legge si prevedeva che «[e]ntro trenta giorni dalla consultazione elettorale gli editori di quotidiani e periodici e i titolari di concessioni e di autorizzazioni per l'esercizio di attività di diffusione radiotelevisiva devono comunicare ai Presidenti delle Camere nonché al Collegio regionale di garanzia elettorale i servizi elettorali effettuati di cui all'articolo 2, i nominativi di coloro che vi hanno partecipato, gli spazi concessi a titolo gratuito o a tariffa ridotta, fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, gli introiti realizzati ed i nominativi dei soggetti che hanno provveduto ai relativi pagamenti».

<sup>119</sup> *Ivi*, art. 2.

<sup>120</sup> *Ivi*, art. 3, c. 2.

<sup>121</sup> *Ivi*, art. 3, c. 4, laddove si rinvia all'art. 7 della medesima legge.

<sup>122</sup> *Ivi*, art. 5.

<sup>123</sup> *Ivi*, art. 6. Inoltre si osserva che l'art. 20, cc. 1 e 2, del medesimo testo legislativo, estendeva l'applicazione degli artt. 1- 6 anche alle elezioni europee, regionali, provinciali e comunali.

<sup>124</sup> *Ivi*, art. 7. Successivamente, anche per le elezioni regionali, era stato previsto un tetto massimo di spesa elettorale per candidato, così calcolato: una cifra fissa di 60 milioni di lire, a cui sommarsi il prodotto di 10 lire per cittadino residente nella circoscrizione di elezione; nel caso di candidature in una o più circoscrizioni provinciali e, oltre ad esse, in quella regionale, la cifra ottenuta dal calcolo precedente era aumentata del 30% (l. 23 febbraio 1995, n. 43, art. 5, c. 1).

<sup>125</sup> Cfr. *supra*, par. 1. Sulla bontà di una simile soluzione si veda, tra gli altri, il contributo di G. TROCCOLI, *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, 317-335, spec. 318 s., laddove l'Autore osserva che «la campagna elettorale costituisce quella fase, fondamentale ed ineliminabile in ogni elezione democratica, finalizzata a fare conoscere al corpo elettorale i vari candidati tra i quali si potrà effettuare la scelta, nonché le idee ed i programmi politici

candidati al collegio uninominale potevano spendere fino alla somma tra gli ottanta milioni di lire di base e la cifra ottenuta moltiplicando 100 lire per ogni abitante residente nel collegio; coloro che erano candidati nella circoscrizione proporzionale potevano spendere gli ottanta milioni di base, a cui si doveva sommare la cifra ottenuta moltiplicando 10 lire per ogni abitante della circoscrizione elettorale; coloro che si candidavano sia all'uninominale che al proporzionale dovevano restare entro il limite più alto consentito dalle due candidature<sup>126</sup>. E, entro tali limiti, dovevano restare anche le spese sostenute, in favore di un candidato, direttamente dal partito o movimento politico<sup>127</sup>. Ulteriormente meritevole di segnalazione è l'introduzione nell'ordinamento della figura del mandatario, il quale doveva occuparsi di raccogliere il finanziamento per la campagna elettorale del candidato che lo aveva incaricato; al mandatario spettava anche il compito di gestire il conto corrente (o postale) su cui erano effettuate tutte le operazioni riguardanti la campagna elettorale<sup>128</sup>. Inoltre, si prevedeva che dovesse essere redatto «un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute», dal quale dovevano anche emergere l'indicazione nominativa di coloro che avevano finanziato il candidato in misura superiore ai dieci milioni di lire. La documentazione doveva essere firmata dal candidato e dal mandatario (quest'ultimo al fine certificare la veridicità delle entrate) e, con gli estratti conto in allegato, inviata al Presidente della Camera di appartenenza e al Collegio regionale di garanzia<sup>129</sup>. Quest'ultimo organo<sup>130</sup> era istituito presso la Corte d'Appello (o, in mancanza, presso il Tribunale del

---

di ciascuno. [...] In tale fase del procedimento elettorale, la cui delicatezza è ovvia, è necessario da un lato assicurare a tutti i candidati la piena libertà dell'uso di tutti i mezzi che vengono ritenuti idonei per la propaganda elettorale (da quelli più classici come le affissioni murali, i comizi e le manifestazioni di vario tipo, alle comunicazioni mediante posta e telefono, all'uso dei mass-media come la stampa, la radio e la televisione); dall'altro lato è necessario altresì garantire al massimo la effettiva parità tra tutti i soggetti che concorrono alle elezioni, per l'evidente motivo che occorre impedire che i concorrenti dotati di maggiori risorse economiche possano, solo per questo, prevalere sugli altri, facendo così venire meno un presupposto fondamentale per una corretta formazione del consenso».

<sup>126</sup> L. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 7 c. 1.

<sup>127</sup> *Ivi*, c. 2.

<sup>128</sup> *Ivi*, cc. 3 e 4.

<sup>129</sup> *Ivi*, c. 6. Al comma successivo si prevedeva che «[a]lla trasmissione al Collegio regionale di garanzia elettorale della dichiarazione di cui al comma» precedente erano «tenuti anche i candidati non eletti».

<sup>130</sup> Previsto dalla l. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 13.

capoluogo) di ciascuna regione ed era composto dal Presidente della Corte d'Appello (o del Tribunale), che doveva nominare, quali membri del medesimo, tre magistrati e tre persone tra i professori universitari in materie giuridiche o tra coloro che erano iscritti all'albo dei dottori commercialisti da almeno dieci anni<sup>131</sup>. Il Collegio regionale di garanzia poteva avvalersi del personale in servizio presso la cancelleria della Corte d'Appello (o del Tribunale) e poteva «chiedere ai competenti uffici pubblici [...] tutte le notizie utili per gli accertamenti da svolgere»<sup>132</sup>. Al Collegio era stato attribuito il compito di ricevere le dichiarazioni ed i rendiconti dei candidati e di verificarne la regolarità, entro il termine di centottanta giorni dal loro ricevimento<sup>133</sup>.

Ancora, per quanto riguarda il finanziamento ai partiti, come anticipato in premessa, la legge n. 515 del 1993 prevedeva, in ragione del *referendum* svoltosi lo stesso anno, esclusivamente un contributo per le spese elettorali (già previsto dalla legge n. 195 del 1974). Nello specifico, l'articolo 9 del medesimo testo normativo stabiliva che il contributo delle spese elettorali sostenute dai candidati dovesse essere attribuito ai partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati, di cui essi facevano parte. Ad ogni modo il contributo non era elargito in base alle spese effettivamente effettuate dai singoli candidati, ma esclusivamente in ragione di un calcolo numerico<sup>134</sup>: la cifra totale era costituita dal risultato che si otteneva moltiplicando

---

<sup>131</sup> L'incarico aveva una durata massima di quattro anni e poteva essere rinnovato una sola ulteriore volta (l. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 13, c. 1).

<sup>132</sup> L. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 13, c. 3.

<sup>133</sup> *Ivi*, art. 14. All'ultimo comma si prevedeva la possibilità per il candidato, entro quindici giorni dalla comunicazione della decisione del Collegio regionale di garanzia, di ricorrere al Collegio centrale di garanzia elettorale, costituito dal Primo Presidente della Corte di Cassazione (o da un suo delegato, da scegliersi tra i Presidenti di Sezione della Corte medesima) e da sei membri nominati dal Primo Presidente in base ai criteri per la nomina dei membri del Collegio regionale di garanzia. Invece si rileva che, ai sensi dell'art. 12, era previsto che «[i] rappresentanti di partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati presenti nell'elezione per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica» dovessero presentare ai Presidenti delle Camere «il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento», che erano oggetto di controlli, limitati alla «conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle spese stesse», da parte di un collegio istituito presso la Corte dei conti, composto da tre magistrati, «coadiuvati da nove addetti alla revisione e dal personale ausiliario necessario».

<sup>134</sup> Circostanza che ha fatto ritenere ad alcuni che tale previsione fosse in contrasto con il risultato del *referendum*: sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 82.

1.600 lire per il numero degli abitanti della Repubblica; il risultato ottenuto doveva poi essere diviso in due parti uguali, da destinarsi, la prima metà, al contributo per le spese di elezione dei membri del Senato della Repubblica, l'altra per quelle di elezione dei membri della Camera dei Deputati<sup>135</sup>. Il primo fondo era poi ripartito su base regionale e, di conseguenza, veniva suddiviso tra le regioni in proporzione ai loro abitanti ed era attribuito ai gruppi di candidati o ai candidati non collegati a nessun gruppo in proporzione ai voti ottenuti a livello regionale: potevano partecipare alla ripartizione i gruppi che avessero ottenuto almeno un candidato nella regione o, in caso negativo, che avessero ottenuto il 5% dei voti validi in quella regione; inoltre i candidati non collegati a nessun gruppo potevano partecipare alla ripartizione nel caso in cui avessero ottenuto più del 15% dei voti validi nella regione<sup>136</sup> e, in tal caso, si sarebbe verificata «l'unica [ipotesi], contemplata dalla legislazione italiana, di rimborso diretto al candidato, anziché al partito»<sup>137</sup>. Invece, per quanto riguarda il fondo per il contributo alle spese elettorali sostenute per il rinnovo della Camera dei Deputati, la ripartizione era costruita in base al sistema elettorale all'epoca vigente<sup>138</sup>, nel senso che esso era distribuito ai partiti in proporzione ai voti ricevuti per la quota proporzionale di attribuzione dei seggi (sempreché essi avessero superato la soglia del 4%), oppure anche ai partiti che avessero ottenuto un seggio all'uninominalità e avessero conseguito almeno il 3% dei voti validi<sup>139</sup>. L'articolo 10 prevedeva un limite massimo di spesa per le

---

<sup>135</sup> L. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 9, c. 1. Successivamente, con la l. 23 febbraio 1995, n. 43, art. 6, c. 1, si prevedeva un'operazione simile per calcolare la somma da destinare al fondo per il contributo delle spese elettorali per le elezioni regionali: la cifra ottenuta dalla moltiplicazione di 1.200 lire per numero di abitanti della Repubblica. Inoltre si indicava (al c. 2) che la somma totale dovesse essere divisa tra le regioni in proporzione alla loro popolazione e, nelle regioni, alle liste in proporzione dei voti da loro ottenuti (sempreché avessero ottenuto l'elezione al Consiglio regionale di almeno un loro candidato; quindi, ai sensi dell'art. 7 del medesimo testo legislativo, rimanevano sicuramente escluse dalla ricezione del contributo per le spese elettorali le liste provinciali che non superavano da sole la soglia del 3%, a meno che non fossero collegate ad una lista regionale che avrebbe superato la soglia del 5% dei voti).

<sup>136</sup> *Ivi*, c. 2.

<sup>137</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 83.

<sup>138</sup> In particolare, sul sistema elettorale, cfr. L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, II ed., Torino, 2011, 115 ss.

<sup>139</sup> L. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 9, c. 3.

campagne elettorali entro il quale partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati dovevano restare<sup>140</sup>.

Nel testo di legge si prevedeva anche che, entro quarantacinque giorni dall'insediamento delle Camere, partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati dovessero trasmettere ai Presidenti delle Camere il consuntivo delle spese sostenute e l'indicazione delle diverse fonti di finanziamento; il Presidente della Camera e quello del Senato inviavano la documentazione ricevuta alla Corte dei Conti, al cui interno si costituiva un collegio composto da tre magistrati estratti a sorte, che aveva il compito di verificarne la conformità alle norme di legge<sup>141</sup>.

La legge n. 515 del 1993 si faceva carico di prevedere delle sanzioni nel caso in cui non venisse rispettato quanto in essa stabilito: si trattava di sanzioni amministrative pecuniarie e di altre sanzioni, come quelle della decadenza dalla carica<sup>142</sup>.

Infine, negli ultimi articoli, si stabiliva anche una somma di rimborso per le spese per le elezioni del Parlamento europeo<sup>143</sup> e alcune forme di finanziamento pubblico indiretto: spazi di proprietà dei Comuni messi a disposizione dei partiti e dei movimenti che partecipavano alle elezioni<sup>144</sup>, agevolazioni postali (previsione di

---

<sup>140</sup> *Ivi*, art. 10. La disposizione prevedeva che i partiti, movimenti, liste o gruppi di candidati non potessero «superare la somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di lire 200 per il numero complessivo degli abitanti delle circoscrizioni per la Camera dei deputati e dei collegi per il Senato della Repubblica nei quali è presente rispettivamente con liste o con candidati». Si osserva che la stessa disposizione era, poi, stata prevista anche per le campagne elettorali regionali, per le quali i partiti, movimenti o liste non potevano «superare la somma risultante dall'importo di lire 200 moltiplicato per il numero complessivo dei cittadini residenti nelle circoscrizioni provinciali nelle quali ha presentato proprie liste» (l. 23 febbraio 1995, n. 43, art. 5, c. 3). Sul punto si veda, tra gli altri, il già citato contributo di G. TROCCOLI, *Il finanziamento delle campagne elettorali*, cit., 327, nel quale si ritiene necessario «ricomprendere anche i partiti ed i movimenti politici tra i destinatari della disciplina sulle campagne», essendo «ovvio, infatti, che se ci si pone l'obiettivo di una moralizzazione delle campagne elettorali o, se si vuole, quello di eliminare gli eccessi che durante le campagne stesse si registrano nell'uso di risorse finanziarie, allora non si può che prendere atto che oltre alle campagne dei singoli esistono le campagne dei partiti e dei vari movimenti in quanto tali».

<sup>141</sup> *Ivi*, art. 12. Si osserva che all'art. 11 della medesima legge erano indicavano le tipologie di spese elettorali previste per la campagna elettorale.

<sup>142</sup> *Ivi*, art. 15. L'art. 20, cc. 1 e 2, del medesimo testo legislativo, estendeva le sanzioni previste all'art. 15 anche alle elezioni europee, regionali, provinciali e comunali.

<sup>143</sup> *Ivi*, art. 16, c. 3. Il contributo per le spese delle elezioni europee era pari alla somma risultante dalla moltiplicazione di 800 lire ed il numero di abitanti della Repubblica.

<sup>144</sup> *Ivi*, art. 19. L'art. 20, cc. 1 e 2, del medesimo testo legislativo, estendeva tale misura anche alle elezioni europee, regionali, provinciali e comunali.

una tariffa postale agevolata)<sup>145</sup> e fiscali (consistenti nell'applicazione di un'aliquota IVA del 4% agli acquisti per materiale tipografico)<sup>146</sup>.

Pochi anni più tardi veniva promulgata la legge 2 gennaio 1997, n. 2, che, ottemperando alle esigenze di maggiori entrate in favore dei partiti e di mantenere fermo il risultato del *referendum* del 1993<sup>147</sup>, prevedeva una particolare modalità di contribuzione volontaria ai movimenti o ai partiti politici. Dunque, a tale scopo, il primo articolo stabiliva che ogni contribuente potesse decidere di destinare il 4% dell'IRPEF al finanziamento della politica<sup>148</sup>: non era possibile però scegliere il partito (o movimento) politico a cui destinare la quota di imposta, ma solo se destinarla o non destinarla; le somme devolute dai contribuenti al finanziamento dei partiti o dei movimenti confluiva in un unico fondo, che veniva suddiviso tra i diversi partiti che avessero tra i loro membri almeno un parlamentare al 31 ottobre di ciascun anno; i partiti (o movimenti) erano tenuti a fare richiesta di accedere alla ripartizione dei fondi direttamente al Presidente della Camera dei Deputati<sup>149</sup>. L'ammontare del fondo, determinato dal Ministro del tesoro ogni 30 novembre, veniva ripartito tra i partiti o i movimenti politici in proporzione<sup>150</sup> ai voti

---

<sup>145</sup> *Ivi*, art. 17. L'art. 20, cc. 1 e 2, del medesimo testo legislativo, estendeva tale misura anche alle elezioni europee, regionali, provinciali e comunali.

<sup>146</sup> *Ivi*, art. 18. L'art. 20, cc. 1 e 2, del medesimo testo legislativo, estendeva tale misura anche alle elezioni europee, regionali, provinciali e comunali.

<sup>147</sup> Sul punto si vedano, tra gli altri, il contributo di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 86, laddove ricorda «che, prima di approvare, anch'essa a larghissima maggioranza, la legge n. 2 del 1997, furono presentate proposte volte a reintrodurre il finanziamento pubblico subordinandolo al rispetto, da parte dei partiti, di regole di democrazia interna e all'accettazione di maggiori controlli contabili, ma il timore per la reazione della pubblica opinione indusse ad abbandonare quei progetti, che pure forse erano maggiormente coerenti con la cultura politica e istituzionale italiana».

<sup>148</sup> L. 2 gennaio 1997, n. 2, art. 1.

<sup>149</sup> *Ivi*, art. 2. In particolare si segnala che, al fine di stabilire quali partiti o movimenti avessero loro membri eletti in Parlamento, al c. 3 si stabiliva che ogni parlamentare indicasse il movimento o il partito politico di appartenenza.

<sup>150</sup> Sul punto si segnalano le osservazioni critiche di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 88, la quale rileva che «[l']adozione di tali criteri – peraltro contraddittori rispetto all'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico – condusse a risultati irragionevoli: infatti, in sede di prima applicazione della norma, si consentì a ben quarantaquattro partiti di ottenere un contributo, nonché a partiti che avevano riscosso un certo numero di voti nella quota proporzionale per la Camera, ma che non avevano avuto alcun seggio, di usufruire di finanziamenti consistenti, proprio perché commisurati ai voti ottenuti, grazie alla dichiarazione “di riferimento” anche di un solo parlamentare».

validamente espressi per le elezioni della Camera dei Deputati, in favore delle liste che essi avevano presentato, ed era versato entro il 31 gennaio<sup>151</sup>. Il sistema così costruito dal legislatore era oggetto di diverse critiche perché, in primo luogo, era pur sempre (anche sotto l'etichetta del contributo volontario) un finanziamento pubblico e, in secondo luogo, il contribuente decideva solo se destinare o meno una quota di contribuzione al fondo per finanziare la politica, senza poter scegliere il partito a cui destinare tali fondi<sup>152</sup>. Inoltre, si stabiliva in via transitoria che per il 1997, benché non fossero ancora state inaugurate le modalità di contribuzione volontaria di cui all'articolo 1, il fondo dovesse ammontare a centosessanta miliardi di lire, con la conseguenza che, in tale anno, il finanziamento fosse attribuito indipendentemente dalla volontà dei contribuenti, andando a ripristinare, per quell'anno, il finanziamento pubblico e diretto<sup>153</sup>.

Il sistema di finanziamento elaborato dal legislatore nel 1997 destava, dunque, diverse critiche, poiché sembrava voler superare il *referendum* del 1993, senza rispettare la volontà popolare; infatti il comitato promotore del *referendum* aveva sollevato un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>154</sup>, poiché riteneva

---

<sup>151</sup> L. 2 gennaio 1997, n. 2, art. 3. Si segnala che al terzo comma si prevedeva che «[n]el caso in cui un partito o movimento politico abbia presentato liste o candidature per l'elezione del Parlamento nazionale esclusivamente in circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela delle minoranze linguistiche, ad esso viene corrisposta una somma pari alla moltiplicazione di un novecentoquarantacinquesimo dell'ammontare totale del fondo per il numero di parlamentari eletti al Parlamento nazionale che hanno dichiarato di fare riferimento a tale partito o movimento».

<sup>152</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di L. STROPPIANA, *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1999, 649-661, spec. 651 s.. Inoltre l'Autore rileva che per determinare «[l']ammontare del fondo per il “finanziamento della politica”» era «comunque sufficiente che [fosse] una minoranza di contribuenti (calcolata fra il 12 e il 15%) ad esprimere la volontà di finanziare i partiti per raggiungere la cifra massima dei 110 miliardi», così fissata dall'art. 9 della l. n. 2 del 1997.

<sup>153</sup> L. 2 gennaio 1997, n. 2, art. 4. In generale, sui rilievi critici della riforma del 1997, si vedano, tra le altre, le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, cit., 99 ss.

<sup>154</sup> Sulla possibilità che un conflitto di attribuzioni sia sollevato dal Comitato promotore di un *referendum*, si v. Corte cost., 23 maggio 1978, n. 69. La Corte costituzionale con tale sentenza aveva ritenuto di poter considerare il comitato promotore di un *referendum* titolare del requisito soggettivo o oggettivo richiesti, dall'art. 37 della l. 11 marzo 1953, n. 87, per essere qualificati come potere e, di conseguenza, per essere legittimati a ricorrere per conflitto tra poteri dello Stato. Sul punto la Corte aveva considerato «che se “poteri dello Stato” [...] sono anzitutto e principalmente i poteri dello Stato-apparato, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello



che le Camere nell'approvazione della legge sulla contribuzione volontaria ai partiti avessero violato l'esito referendario del 1993 perché, di fatto, avevano reintrodotta il finanziamento pubblico ai partiti<sup>155</sup>. Ad ogni modo la vicenda si concludeva con l'inammissibilità del ricorso, poiché al comitato promotore del *referendum* è riconosciuta «la titolarità [...] di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita», che però viene meno «con la proclamazione dei risultati e l'abrogazione delle disposizioni oggetto del *referendum*»<sup>156</sup>.

---

Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato apparato, quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio», come può ritenersi il comitato promotore di un *referendum* (punto 4 del considerato in diritto).

<sup>155</sup> Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Progetti e vie d'uscita*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, cit., 207-229, spec. 210 s.

<sup>156</sup> Corte cost., 14 gennaio 1997, n. 9. La Consulta rilevava che l'«assimilazione ad un “potere dello Stato” ai fini degli artt. 134 Cost. e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non si traduce affatto – come invece sottende la prospettazione del ricorso – nella costituzione d'un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del *referendum* e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario», restando dunque sempre possibile che «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo» della «Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare». Su questo ultimo passaggio sono state sollevate delle critiche dalla dottrina, in particolare da R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1997, 48-55, spec. 50 ss. laddove l'Autore offre una breve ricostruzione teorica a sostegno della tesi secondo la quale «da un punto di vista strettamente giuridico, all'atto-*referendum* si deve riconoscere nel sistema delle fonti, il medesimo “rango della legge ordinaria”», dalla quale «se ne ricava che non può essere condivisa neppure la conseguenza che viene fatta discendere da tale impostazione, circa l'esistenza di un divieto assoluto, per il legislatore ordinario, di adottare una nuova disciplina (sostanzialmente) analoga a quella abrogata in sede referendaria. Invece, diversa è la posizione di P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata dalla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1997, 55-62, il quale, a p. 61 s., da un lato sostiene che «sembra non esservi dubbi a concludere per l'incostituzionalità della già richiamata disciplina transitoria», per essere «difficile sostenere che si siano avuti “cambi di stagione” tali da determinare – assieme alla scadenza della legislatura in cui sarebbero intervenuti – la legittimità dell'intervento puramente ripristinatorio del legislatore ordinario»; dall'altro ritiene che per il resto della disciplina «il discorso si fa più complicato», poiché «essa non ripropone, almeno nella forma, la legislazione già abrogata», dovendosi chiedere se la nuova disciplina contenga i principi ispiratori di quella abrogata e, in caso affermativo, «se siano intervenuti, nel progresso del tempo, quegli avvenimenti (fattuali, sociali, politici, normativi) che, assieme alla scadenza della legislatura [...], giustificerebbero l'intervento ripristinatorio del legislatore». Su tale questione si vedano, tra le altre, anche le note a sentenza di G. FERRI, *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*,

Peraltro il meccanismo legato alla contribuzione volontaria non riusciva a garantire i risultati sperati, talché anche l'anno successivo all'entrata in vigore del testo di legge, ora qui in esame, il Parlamento approvava di ripartire tra i movimenti politici la somma di centodieci miliardi di lire<sup>157</sup>; e così stabilivano, nonostante l'*iter* legislativo avesse trovato un ostacolo nella decisione del Presidente Scalfaro di rinviare alle Camere l'esame del testo normativo per motivi di copertura finanziaria del provvedimento (ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione), avendo però egli stesso escluso espressamente che la nuova forma di finanziamento potesse essere in contrasto con il risultato referendario del 1993<sup>158</sup>.

Invece, tornando ad esaminare il testo della legge n. 2 del 1997, rappresentava una particolare novità la previsione di rendere detraibile dalle imposte una percentuale di erogazione liberale in favore di partiti da parte di persone

---

1/1997, 55-77, S. P. PANUNZIO, *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?*, ivi, 3/1997, 1993-2002.

<sup>157</sup> Cfr. l. 8 maggio 1998, n. 146, art. 30.

<sup>158</sup> A.C. Doc. I, n. 2, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso alla Presidenza il 23 marzo 1998 sul disegno di legge recante «Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario». Si riporta, di seguito, la parte finale del messaggio del Presidente Scalfaro, il quale osservava che «fare un'eccezione contro lo spirito dell'articolo 81 della Costituzione proprio per una norma che riguarda i partiti politici vuol dire non tener conto di uno stato d'animo, purtroppo insistente e alquanto generalizzato, di non favore, se non di ostilità, verso i partiti stessi. [...] È inutile ripetere che una continua azione di denigrazione dei partiti e dei movimenti politici può recare serio danno alla stessa vita della democrazia, facendo venir meno la necessaria opera di mediazione tra i cittadini e le istituzioni (articolo 49 della Costituzione); risalta, quindi, maggiormente il dovere, per chiunque sia investito di pubbliche responsabilità, di tutelare, nel quotidiano operare politico, la vita democratica da ogni anche apparente turbativa della trasparenza e della correttezza, doti che sono del tutto essenziali all'ordinato vivere democratico». Inoltre si noti che, benché in tale circostanza il Presidente della Repubblica non abbia rilevato il mancato rispetto del risultato referendario, S. P. PANUNZIO, *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?*, cit., ritiene che «il “custode” del risultato del *referendum*» non sia la Corte costituzionale, perché non la considera «in grado di svolgere questo ruolo», ma il «Presidente della Repubblica: il Presidente della Repubblica che ha indetto il *referendum* popolare per l'abrogazione di una legge; il quale, a seguito del suo esito positivo, ha dichiarato l'avvenuta abrogazione della legge; e che, di fronte ad una nuova legge approvata dalle Camere, ma riproduttiva della disciplina già abrogata dalla volontà popolare, ne potrebbe rifiutare la promulgazione rinviandola alle Camere [...] e/o procedere addirittura allo scioglimento delle Camere».

fisiche<sup>159</sup>, società per capitali o enti commerciali (diversi dagli enti pubblici o, comunque, da questi non controllati)<sup>160</sup>.

Ancora, la disciplina legislativa introdotta nel 1997 si occupava anche di ridisegnare le modalità di redazione del bilancio dei partiti, abrogando le disposizioni precedenti in materia<sup>161</sup> e prevedeva un modello (che era allegato al testo legislativo) a cui ogni partito, che avesse fatto richiesta di accedere ai fondi, era tenuto ad attenersi. L'articolo 8 prevedeva che, sin dal 1997, il tesoriere o il rappresentante legale dovesse redigere il rendiconto annuale (o, meglio, il bilancio), allegando ad esso i bilanci relativi alle imprese partecipate dal partito o dal movimento politico o alle altre società editrici di giornali o periodici; inoltre era tenuto ad indicare giorno per giorno le operazioni compiute sul libro giornale (e a svolgere ulteriori adempimenti)<sup>162</sup>. Il rendiconto di esercizio, la relazione sulla gestione e la nota integrativa dovevano essere pubblicati su due quotidiani di diffusione nazionale e trasmessi al Presidente della Camera dei Deputati (al cui Ufficio di Presidenza spettava la pubblicazione in un supplemento speciale della Gazzetta Ufficiale). Si prevedeva anche un controllo sulla regolarità della redazione del rendiconto, della relazione e della nota integrativa da parte di un collegio di revisori dei conti, composto da cinque membri nominati dal Presidente della Camera dei Deputati d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica<sup>163</sup>. Tuttavia, non era più previsto che i partiti dovessero far certificare il proprio bilancio da parte di un collegio di tre revisori dei conti dagli stessi nominati<sup>164</sup>.

Meritevole di segnalazione è la previsione che stabiliva, a decorrere dal quarto anno successivo all'entrata in vigore della legge, l'obbligo per i partiti o movimenti politici di destinare il 30% della somma ricevuta alle loro articolazioni periferiche dotate di autonomia finanziaria (a cui era richiesto di redigere rendiconto, relazione e nota integrativa, che sarebbero poi divenuti parte integrante

---

<sup>159</sup> L. 2 gennaio 1997, n. 2, art. 5, che prevedeva la possibilità di detrarre dall'imposta lorda il 22% dell'erogazione liberale.

<sup>160</sup> *Ivi*, art. 6.

<sup>161</sup> *Ivi*, art. 10.

<sup>162</sup> *Ivi*, art. 8.

<sup>163</sup> *Ivi*, c. 14.

<sup>164</sup> Come era, invece, stato previsto dalla l. l. 27 gennaio 1982, n. 22, art. 1 (v. *supra*, par. 4).

della documentazione che il partito o movimento doveva pubblicare sui quotidiani e trasmettere al Presidente della Camera per le dovute verifiche). È una disposizione di particolare interesse, poiché mostra un'attenzione precipua rivolta alle strutture decentrate, forse finalmente considerate dal legislatore come organo di base del partito, permettendo di «favorire l'articolazione territoriale dei partiti, l'autonomia finanziaria delle sedi decentrate e, dunque, una maggiore democrazia in seno alle forze politiche dotate di una significativa articolazione territoriale, evitando di accentrare la gestione delle risorse finanziarie nelle mani dei vertici del partito»<sup>165</sup>.

Il sistema costruito dal legislatore nel 1997 non ha trovato il successo sperato ed è stato superato da un successivo intervento legislativo, la legge 3 giugno 1999, n. 157, che ha ripreso e potenziato il c.d. rimborso elettorale<sup>166</sup>.

Il primo articolo del nuovo testo di legge prevedeva che il rimborso delle spese elettorali dovesse essere disposto dal Presidente della Camera dei Deputati per le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati, del Parlamento europeo, dei consigli regionali e a favore delle spese sostenute dai comitati promotori dei *referendum*; al Presidente del Senato della Repubblica spettava disporre il rimborso per il rinnovo della camera di cui era presidente<sup>167</sup>.

Ai comitati promotori dei *referendum* spettava il versamento di mille lire per ogni firma valida (fino al raggiungimento del numero minimo di firme necessarie per la richiesta referendaria), solo nel caso in cui la consultazione avesse superato il *quorum* di validità di partecipazione al voto<sup>168</sup>.

Per quanto riguarda le altre consultazioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 5 della legge n. 157 del 1999, erano previsti quattro fondi (uno per tipologia di elezione), il cui ammontare era dato dal prodotto di quattro mila lire per il numero di cittadini iscritti nella lista degli elettori della Camera dei Deputati (per le elezioni del Parlamento europeo bisognava moltiplicare una cifra più bassa, ossia quella di tremila e quattrocento lire)<sup>169</sup>; non può non segnalarsi criticamente la scelta di

---

<sup>165</sup> D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., spec. 83.

<sup>166</sup> L. STROPPIANA, *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, cit., 653 s.

<sup>167</sup> L. 3 giugno 1999, n. 157, art. 1, cc. 1 e 2.

<sup>168</sup> *Ivi*, c. 4. Inoltre si prevedeva che il medesimo contributo spettasse anche per le richieste referendarie di cui all'art. 138 Cost.

<sup>169</sup> *Ivi*, c. 5.

determinare l'entità del fondo non in base ai votanti, ma in base agli elettori: era già evidente in principio che non si trattava di un rimborso elettorale (visto che si sarebbe assegnata una quota in proporzione ai voti ottenuti ai sensi dell'articolo 2 del medesimo testo legislativo<sup>170</sup>), ma di una sorta di finanziamento diretto, il cui ammontare, basato sugli elettori e non sui votanti, veniva dunque ad essere decisamente maggiore.

Ancora, ad evidenziare il ritorno ad un finanziamento diretto, "mascherato" per rimborso elettorale, è la previsione che esso dovesse essere erogato in cinque *tranches* (la prima doveva essere del 40%, le altre quattro del 15%), che rispecchiavano la durata del mandato: ma qualora il mandato fosse terminato anzitempo, l'erogazione del contributo si sarebbe dovuta interrompere. Talché appare lecito domandarsi se si fosse dinnanzi ad un finanziamento pubblico e diretto o ad un rimborso delle spese sostenute dai partiti<sup>171</sup>. Ad accrescere gli argomenti in favore di questa critica era la previsione dell'obbligo di impegnare il 5% del contributo al fine di «accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica», una misura che certamente va guardata con favore, ma che non si addice ad un rimborso, quanto piuttosto, e di nuovo, ad un finanziamento diretto<sup>172</sup>.

Inoltre, sempre il primo articolo prevedeva la sospensione dell'erogazione del contributo nel caso in cui si fossero riscontrate irregolarità nella redazione del rendiconto, di cui all'articolo 8 della legge n. 2 del 1997<sup>173</sup>, e le spese elettorali

---

<sup>170</sup> Che, per il riparto tra i partiti ed i movimenti politici delle somme, rimandava a quanto già stabilito dalla l. n. 515 del 1993, aumentando i possibili beneficiari: non era più richiesto il 3% dei voti nazionali, ma bastava l'1% (art. 9, c. 2).

<sup>171</sup> Si vedano sul punto, tra le altre, le osservazioni di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 94, D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 83, L. STROPPIANA, *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quaderni costituzionali*, cit., 654 s., G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, 123 ss., il quale afferma che tale «modello [...] incentiva[va] al massimo un modello di partito fortemente accentrato e ciò nella misura in cui perfino il rimborso per le elezioni regionali è versato alle articolazioni nazionali dei partiti» (126).

<sup>172</sup> Si veda, tra gli altri, il contributo di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 94, laddove l'Autrice affermava che «questa prescrizione stride con la natura di rimborso di spese [già effettuate], configurandosi piuttosto come un vincolo di destinazione rispetto a spese future».

<sup>173</sup> L. 3 giugno 1999, n. 157, art. 1, c. 8.

sostenute dai partiti avessero superato il massimo consentito<sup>174</sup>. E, ad integrazione delle altre forme di contribuzione, venivano ulteriormente aumentate le fonti di finanziamento indiretto ad opera dell'articolo 5, che prevedeva altre esenzioni fiscali per i partiti ed i movimenti politici e confermava la possibilità per i comuni e le province di concedere, a titolo non oneroso, locali o spazi per incontri o manifestazioni politiche nel rispetto della trasparenza, pluralismo e uguaglianza<sup>175</sup>.

Infine, meritano di essere qui segnalate due ulteriori disposizioni previste dalla legge n. 157 del 1999. In particolare, la prima è l'articolo 8, che prevedeva una delega legislativa nei confronti del Governo, affinché questo potesse emanare (entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della stessa) un decreto legislativo «recante un testo unico compilativo» delle disposizioni vigenti relative ai rimborsi delle spese elettorali, finanziamenti della politica, agevolazioni a favore di «partiti, movimenti politici, candidati e titolari di cariche elettive» e ai controlli ed alle sanzioni<sup>176</sup>. La seconda, ossia l'articolo 10, è quella che aveva espressamente previsto l'abrogazione della contribuzione volontaria prevista dalla legge n. 2 del 1997<sup>177</sup> e dei primi due articoli della legge n. 195 del 1974<sup>178</sup>, non oggetto del *referendum* del 1993, poiché riguardanti le modalità di rimborso delle spese elettorali sostenute dai partiti<sup>179</sup>.

La disciplina attinente il contributo ai movimenti e partiti politici prevista dalla legge n. 157 del 1999 aveva trovato molte più critiche rispetto a quella, ivi prevista, relativa alle erogazioni liberali, tanto che la prima era stata oggetto di una consultazione referendaria che si era svolta il 21 maggio del 2000: nonostante un'alta percentuale avesse votato a favore dell'abrogazione, il finanziamento alla

---

<sup>174</sup> *Ivi*, c. 9. L'art. 10 della l. 515 del 1993 prevedeva che ogni partito (movimento, lista o gruppo di candidati) potesse spendere al massimo il risultato della moltiplicazione di duecento lire «per il numero complessivo degli abitanti della circoscrizione della Camera dei Deputati o dei collegi per il Senato della Repubblica nei quali è presente rispettivamente con liste o con candidati»; la modifica aumentava il totale, poiché per ottenere il limite massimo era necessario moltiplicare ottocento lire per il numero «dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali» della Camera o dei collegi del Senato.

<sup>175</sup> L. 3 giugno 1999, n. 157, art. 5. Inoltre, al c. 7, si stabiliva che avessero diritto all'uso dei locali a titolo non oneroso i partiti o movimenti politici che avessero almeno un rappresentante eletto «nelle elezioni politiche, regionali, provinciali o comunali o per il Parlamento europeo».

<sup>176</sup> *Ivi*, art. 8.

<sup>177</sup> *Ivi*, art. 10, c. 1, lett. a).

<sup>178</sup> *Ivi*, lett. b).

<sup>179</sup> Cfr. *supra*, par. 2.

politica rimase perché non veniva raggiunto il *quorum* necessario per la validità del *referendum*<sup>180</sup>.

## 6. I fondi dei partiti utilizzati per altri scopi: la legislazione sul finanziamento della politica cambia ancora

La disciplina del finanziamento della politica prevista dalla legge n. 157 del 1999, salvo alcune modifiche intervenute nel primo decennio degli anni duemila<sup>181</sup>,

---

<sup>180</sup> Cfr. archivio storico delle elezioni, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. Si rileva che alla consultazione referendaria hanno partecipato il 32,19% degli aventi diritto (15.796.834 persone) e a favore dell'abrogazione della l. n. 2/1999, nella parte relativa alla sola contribuzione ai movimenti e partiti politici, si sono espressi 10.004.581 elettori (il 71,06% delle schede valide); viceversa si sono espressi per mantenere la disciplina, votando "no", 4.073.688 elettori (ossia il 28,94% delle schede valide). Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 86.

<sup>181</sup> Si riportano di seguito alcune, tra le più importanti, modifiche della disciplina del sistema di finanziamento dei partiti. Innanzitutto in tale periodo si assisteva a provvedimenti legislativi che comportavano a volte l'aumento del finanziamento (la l. 26 luglio 2002, n. 156, art. 2, c. 1, lett. a), prevedeva l'aumento del contributo dalle 4.000 lire ai 5 euro per cittadino appartenente alla lista elettorale per le elezioni della Camera) e altre volte, invece, la sua riduzione (l. 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, c. 275, in ordine alla riduzione di 20 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2008; d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111, art. 6, cc. 1 e 3, riduzione fino al 30% della cifra di un euro da moltiplicare per i cittadini iscritti nelle liste degli elettori della Camera dei Deputati); il legislatore era poi intervenuto per abrogare l'interruzione dell'elargizione del contributo annuale in caso di scioglimento anticipato delle Camere (l. 30 dicembre 2005, n. 273, conv. in l. 26 febbraio 2006, n. 51, art. 39-*quaterdecies*, c. 2), per poi reintrodurla qualche anno più tardi (d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111, art. 6, c. 2); era stato previsto un fondo per le spese per la campagna elettorale per i seggi della circoscrizione Estero (d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248, art. 39-*bis*, cc. 1 e 4) e aumentato il limite massimo di spesa per ogni partito (da 800 lire a un euro per iscritto alle liste elettorali, di nuovo la l. 26 luglio 2002, n. 156, art. 2, c. 2, lett. b)); infine si ritiene di dover menzionare la modifica che ha aumentato, dagli originari 5 milioni di lire (rivalutata nel tempo secondo gli indici ISTAT) ai 50 mila euro, la cifra entro la quale non era necessaria la dichiarazione congiunta (d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, conv. in l. 26 febbraio 2006, n. 51, art. 39-*quaterdecies*, c. 1) e quella che aveva modificato la disciplina previgente prevedendo che le spese elettorali sostenute dal partito per un candidato fossero da computarsi al partito e non più a quest'ultimo (d.l. 3 gennaio 2006, n. 1, conv. in l. 27 gennaio 2006, n. 22, art. 3-*ter*). Per un'analisi più ampia e completa si veda, tra gli altri, il contributo di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., 96-100.

era rimasta in vigore fino all'inizio del 2012, lasciando diverse lacune nel sistema di contribuzione alla politica<sup>182</sup>.

Tra l'altro proprio in tale periodo la cronaca registrava notizie di appropriazione indebita dei fondi dei partiti da parte dei loro tesoriere o, comunque, dirigenti: erano i casi del tesoriere della Margherita, Luigi Lusi, e quello del tesoriere e del segretario federale della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, Francesco Belsito e Umberto Bossi.

Nella prima delle due vicende Luigi Lusi, poi condannato a sette anni di reclusione, aveva, tra il 2007 ed il 2011, «prelevato dal conto [del partito] della Margherita, per finalità esclusivamente personali, più di 20 milioni di euro utilizzando due canali di drenaggio: l'emissione di bonifici a fronte di fatture emesse» da una «società a lui direttamente riferibile [...] e l'emissione di numerosissimi assegni [...] a cifra “tonda” e supportati da annotazioni in contabilità talmente generiche da risultare di fatto prive di giustificazione e privi di ogni supporto documentale»<sup>183</sup> e aveva inoltre accusato falsamente il responsabile del partito, Francesco Rutelli, «di averlo indotto ad effettuare talune delle operazioni di indebita appropriazione»<sup>184</sup>.

La seconda, più complessa, è stata oggetto di diversi filoni di indagine<sup>185</sup> che hanno fatto emergere, in particolare, uno sconosciuto uso personale dei fondi del partito da parte del segretario federale, Umberto Bossi, dei suoi figli, Riccardo e Renzo, e, tra gli altri, del tesoriere della Lega. I reati contestati dalle Procure di Milano e di Genova erano quelli di appropriazione indebita, riciclaggio e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche. L'appropriazione indebita (articolo 646 del codice penale) era stata contestata per l'impiego dei fondi appartenenti al partito per fini esclusivamente personali, estranei all'attività politica

---

<sup>182</sup> Si vedano sul punto, tra le altre, le osservazioni critiche di G.M. FLICK, *Il finanziamento ai partiti: il caso del “caro estinto”*, in *Federalismi.it*, 12/2012, spec. 1, laddove l'Autore afferma, all'inizio del contributo, che «[i]l quadro normativo del finanziamento ai partiti [politici] è sconcertante nella sua genesi, frammentarietà e disorganicità: un singolare quanto evidente contrasto con l'asserita e conclamata esigenza di trasparenza, che manca totalmente a partire dalla stessa disciplina legislativa».

<sup>183</sup> Cass. Pen., Sez. II, 19 dicembre 2017 (ud.), 30 marzo 2018 (dep.), n. 14761, 24 ss.

<sup>184</sup> *Ivi*, 18 ss.

<sup>185</sup> Cfr. per un quadro riassuntivo, ma completo, R. BIN, *Il sequestro dei fondi della Lega: gli atti e i dati*, in *La Costituzione.info*, 15 settembre 2018.



del partito stesso. Il reato di truffa aggravata (articolo 640-*bis* del codice penale) era stato contestato perché, al fine di ottenere il finanziamento pubblico, il partito aveva presentato al Presidente di Camera dei Deputati rendiconti irregolari, in quanto essi non indicavano correttamente le uscite del partito (essendo molte di queste usate personalmente dai vertici politici dello stesso), la cui regolarità era condizione per l'erogazione del contributo<sup>186</sup>. Il riciclaggio (articolo 648-*bis* del codice penale), invece, era stato contestato per aver trasferito all'estero il denaro profitto del reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, impedendo la loro identificazione come quella di origine delittuosa<sup>187</sup>.

Pertanto in questa fase delicata<sup>188</sup>, in cui non mancavano altri casi di utilizzo inappropriato dei fondi destinati alle attività dei partiti,<sup>189</sup> veniva approvata la legge

---

<sup>186</sup> Cfr. l. 3 giugno 1999, n. 157, art. 1, c. 8, che prevedeva, nel caso in cui non fosse regolare il rendiconto trasmesso al Presidente della Camera dal tesoriere o legale rappresentante dei partiti (come stabilito dalla legge 2 gennaio 1997, n. 2, art. 8, c. 12), il potere in capo al Presidente della Camera e al Presidente del Senato della Repubblica di sospendere l'erogazione del rimborso fino alla regolarizzazione dei documenti. Inoltre si rileva che nei confronti del partito era stato disposto il sequestro finalizzato alla confisca della somma, considerata il profitto del reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di € 48.696.617. Per alcune brevi osservazioni sulla vicenda del sequestro dei fondi della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania sia consentito rinviare a S. FREGA, *Il sequestro dei fondi della Lega: brevi osservazioni all'ordinanza del Tribunale del riesame di Genova del 6 settembre 2018*, in *Nuova Giurisprudenza Ligure*, 3/2018, 60-61.

<sup>187</sup> Cass. Pen., Sez. Feriale, 6 agosto 2019 (ud.), 5 novembre 2019 (dep.), n. 44878, 9 ss.

<sup>188</sup> Sul punto si veda l'interessante spunto di G. MAESTRI, «*Con metodo democratico*»: *i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione, nella XVI Legislatura*, in *Ras. Parl.*, 4/2012, 857-886, spec. 857 s., laddove l'Autore osserva che è alto «il numero delle proposte presentate in materia, certamente il più alto rispetto a tutte le legislature precedenti» e, comunque, «colpisce notare come la maggior parte delle stesse sia stata depositata negli ultimi dodici mesi, in particolare dopo l'emersione del c.d. "caso Lusi" a febbraio 2012 (oltre che di altri casi simili legati ad altri partiti, ma sempre incentrati sulla figura del tesoriere): le vicende [...] riguardavano un aspetto essenzialmente economico [...] ma, considerando che i fatti riguardavano un partito formalmente ancora esistente, pur politicamente inattivo da tempo, da più parti si è sentito il bisogno di intervenire anche sul versante della democrazia infrapartitica, con il proposito dichiarato di fissare delle regole che le associazioni nate per determinare la politica nazionale siano chiamate a rispettare fin dalla loro costituzione». Sulle proposte che avevano preceduto l'intervento del legislatore del 2012 si veda, tra gli altri, anche il contributo di F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., 78 ss., al quale comunque, «pur non potendosi escludere la possibilità di una riforma dell'art. 49 Cost.», sembrava «realisticamente più realizzabile un intervento legislativo che affronti il tema del metodo democratico nei partiti» (84).

<sup>189</sup> Il riferimento è agli scandali relativi ai rimborsi erogati da parte di diverse regioni di Italia spettanti ai gruppi consiliari o ai consiglieri per le spese sostenute per l'esercizio dell'attività politica, ma richiesti, ottenuti o, comunque, utilizzati per spese personali o diverse da quelle previste dalle legislazioni regionali. Per le vicende relative alle regioni Lazio e Lombardia si vedano, tra gli

6 luglio 2012, n. 96, recante “Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli di rendiconti medesimi. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l’armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali”<sup>190</sup>.

In particolare la disciplina introdotta prevedeva la riduzione dell’importo da destinare al contributo per le spese sostenute dai partiti a novantuno milioni di euro, che doveva esser diviso in due quote diverse: il 70% della somma doveva essere erogato ai partiti o movimenti politici a titolo di rimborso per le consultazioni elettorali e quale contributo per l’attività politica; l’altro 30% sarebbe stato erogato ai partiti solo in base ad ulteriori condizioni<sup>191</sup>. Infatti, il secondo articolo della legge, ora in esame, prevedeva che la quota del 30% di finanziamento fosse erogata come cofinanziamento alle entrate (quota associativa o erogazione liberale) ricevute dal partito o dal movimento politico: lo Stato finanziava questi ultimi con 0,50 euro ogni euro «ricevuto a titolo di quote associative o di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti», entro il massimo di dieci mila euro all’anno per

---

altri, i contributi di M. CERRUTO, *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, 477-507, spec. 497 ss., D. CODUTI, *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nella Regione Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, 509-533; per quelle relative alla Regione Liguria, sia consentito rinviare, a S. FREGA, *Il profilo della Regione Liguria negli ultimi due anni della X Legislatura (2018-2019)*, in *Le Regioni*, 3/2020, 649-671, spec. 650 s.

<sup>190</sup> Sulle proposte di regolazione dei partiti si veda, tra gli altri, il contributo di G. MAESTRI, «*Con metodo democratico*»: *i progetti di legge per attuare l’articolo 49 della Costituzione, nella XVI Legislatura*, cit., 885 s., il quale rileva che «“[l]e migliori intenzioni” dichiarate dai tre maggiori partiti italiani a febbraio, circa la necessità e l’opportunità di approvare in fretta una “legge sui partiti”, sembrano avere dato i frutti essenzialmente con la legge n. 96/2012 – indubbiamente di maggiore impatto politico e mediatico, essendo legata al tema del finanziamento pubblico e della trasparenza – mentre l’esame delle norme che effettivamente dovrebbero regolare i partiti ha mostrato un ritmo molto più lento, come se l’interesse fosse sfumato in fretta» e «i tempi “tecnici” per completare l’approvazione entro la fine della legislatura non [c’erano] più: l’annuncio delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio, Mario Monti, dando quasi per certo lo scioglimento delle Camere [...], impedi[va] di individuare ogni spazio per un procedimento “a tappe forzate”, che garantis[se] l’approvazione definitiva entro la fine della legislatura». Inoltre, su un primo commento alla disciplina introdotta dal legislatore nel 2012, si veda, tra gli altri, il contributo di L. FOTI, *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, in *Rivista AIC*, 3/2012.

<sup>191</sup> L. 6 luglio 2012, n. 96, art. 1, c. 1.

persona fisica o ente<sup>192</sup>. Affinché i partiti o movimenti politici fossero abilitati a concorrere al cofinanziamento pubblico, dovevano aver ottenuto almeno il 2% di voti validi nelle elezioni di rinnovo della Camera dei Deputati, ovvero avere almeno un loro candidato eletto alla Camera dei Deputati, al Senato della Repubblica, al Parlamento europeo o in un Consiglio regionale<sup>193</sup>. Il testo legislativo si preoccupava anche di prevedere che, nel caso in cui più partiti o movimenti politici si fossero presentati alle elezioni uniti in un'unica lista, questi, all'atto di presentazione della richiesta di accesso al cofinanziamento, avrebbero dovuto indicare la ripartizione del contributo nelle diverse quote spettanti ad ogni partito o movimento politico parte dell'unica lista elettorale<sup>194</sup>.

Il 70% della quota da destinarsi al finanziamento della politica doveva essere sempre diviso in parti uguali in quattro fondi (rispettivamente per il rinnovo del Senato della Repubblica, per quello della Camera dei Deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali)<sup>195</sup> e, per ciascun fondo, la regola era la ripartizione, in proporzione ai voti riportati tra i partiti che avessero ottenuto l'elezione di un loro candidato, con la particolarità che, per il Senato della Repubblica, il meccanismo dovesse aver luogo a livello regionale e non nazionale<sup>196</sup>.

Inoltre si osserva che era stata introdotta la previsione secondo la quale l'importo del contributo da destinare al partito o movimento politico si sarebbe

---

<sup>192</sup> *Ivi*, art. 2, c. 1.

<sup>193</sup> *Ivi*, c. 2. Si segnala inoltre che, al c. 4 dello stesso articolo, si stabiliva che l'ammontare dei contributi da erogare (nella quota del 30% riservata al cofinanziamento) ai partiti o movimenti politici fosse determinato in base alle scritture e ai documenti contabili dell'anno precedente, che dovevano essere presentati alla Commissione (di cui si dirà più avanti nel paragrafo) entro il 15 giugno. Al comma successivo si prevedeva che la Commissione, entro il 10 luglio, indicasse l'entità del contributo da destinarsi ai singoli partiti o movimenti politici. Invece al successivo art. 3 venivano indicate le modalità per richiedere il contributo per il cofinanziamento dell'attività politica.

<sup>194</sup> *Ivi*, art. 4, c. 1. Al secondo comma si prevedeva che, nel caso in cui i partiti o movimenti politici non avessero segnalato le diverse quote di spettanza del contributo, questo sarebbe stato erogato in quote uguali ai partiti o movimenti politici riuniti in un'unica lista elettorale.

<sup>195</sup> *Ivi*, art. 1, c. 1.

<sup>196</sup> *Ivi*, art. 6. La disposizione precisava che «[i]l fondo per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica [fosse] ripartito su base regionale. A tal fine il fondo [era] suddiviso tra le regioni in proporzione alla rispettiva popolazione. La quota spettante a ciascuna regione [era] ripartita tra i partiti, i movimenti politici e i gruppi di candidati, in proporzione ai voti conseguiti in ambito regionale, a condizione che [avessero] ottenuto almeno un candidato eletto nella regione. Partecipa[va]no altresì alla ripartizione del fondo i candidati non collegati ad alcun gruppo che risult[asser]o eletti».

dovuto ridurre del 5%, se nella lista dei candidati da loro presentata, per il rinnovo della relativa assemblea, non fosse stata garantita la presenza di almeno il 40% del sesso sottorappresentato<sup>197</sup>; tra l'altro, è sempre del 5% la quota dei contributi, ricevuti da ogni partito o movimento politico, che deve essere destinata allo svolgimento di iniziative volte «ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica»<sup>198</sup>.

È da salutare con favore la previsione di un sistema misto, che basava una quota di finanziamento sulla capacità dei partiti di raccogliere donazioni dai privati, quindi dai cittadini, ma che, al tempo stesso, non si asteneva dal riservare una quota di contributo (seppure sostanzialmente ridotta nella sua entità) da destinarsi, in proporzione ai voti totalizzati dai partiti, quale rimborso delle spese per le consultazioni e contributo per l'attività politica, in evidente (e, finalmente, esplicito) superamento dell'esito del *referendum* popolare svoltosi nel ventennio precedente.

Inoltre, anche qui, si prevedono delle misure di finanziamento indiretto come quella della detrazione fiscale per le erogazioni liberali in favore dei partiti e movimenti politici (in particolare per importi compresi tra i cinquanta ed i diecimila euro di erogazione era possibile una detrazione dall'imposta lorda del 24% per il 2013 e del 26% per il 2014)<sup>199</sup> e quella che permetteva loro di utilizzare gli spazi degli enti locali, dopo che questi avessero adottato un proprio regolamento e a seguito del rimborso da parte dei partiti o movimenti politici delle spese, come definite dai tariffari predisposti dalle singole amministrazioni<sup>200</sup>. Quest'ultima previsione rappresentava una "via di mezzo" tra quanto già disposto nel 1993, ossia che solo nei trenta giorni precedenti alle consultazioni si sarebbero potuti usare gli spazi dei Comuni (che non dovevano essere gravati da oneri)<sup>201</sup>, e nel 1999, quando si prevedeva l'utilizzo anche degli spazi delle Province (stabilendo per i partiti un

---

<sup>197</sup> *Ivi*, art. 1, c. 7.

<sup>198</sup> *Ivi*, art. 9, c. 13.

<sup>199</sup> *Ivi*, art. 7.

<sup>200</sup> *Ivi*, art. 8. La disposizione precisava che, al fine di concedere spazi ai partiti e movimenti politici («per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività politica») gli enti locali potessero stipulare accordi anche con istituti scolastici e altre istituzioni pubbliche o private.

<sup>201</sup> L. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 19.

loro utilizzo a titolo gratuito)<sup>202</sup>: nel 2012, invece, si stabiliva la possibilità di utilizzare gli spazi (di tutti gli enti locali) a prescindere dalla vicinanza con le consultazioni elettorali, però solo a seguito del rimborso delle spese sostenute dall'ente.

Le novità della riforma non sono, come visto, solo legate alla parte relativa al finanziamento. Infatti, all'interno del testo legislativo vi erano diverse disposizioni che riguardavano il partito, la sua regolamentazione ed i controlli che dovevano effettuarsi in relazione alla sua gestione economico finanziaria.

In primo luogo, all'articolo 5 si prevedeva che i partiti o movimenti politici (o, anche, le liste elettorali) aventi diritto di accedere alla contribuzione, fossero obbligati a «dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto», che dovevano essere trasmessi al Presidente della Camera entro i successivi quarantacinque giorni dalla data di svolgimento delle elezioni<sup>203</sup>. Inoltre, il legislatore, segnando un passo avanti nel percorso di regolazione della vita democratica interna ai partiti, si preoccupava di indicare quello che gli statuti dei partiti avrebbero dovuto disciplinare, prevedendo che essi si sarebbero dovuti «conforma[re] a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti»<sup>204</sup>. Tra l'altro, si dubita sull'efficacia di tale misura (che, comunque, era rivolta esclusivamente ai partiti o movimenti politici che intendevano ricevere il finanziamento previsto dalla novella legislativa): il legislatore ha previsto che se i partiti o movimenti politici non avessero inviato entro un determinato termine l'atto costitutivo e lo statuto non avrebbero più avuto diritto a ricevere né i rimborsi per le spese elettorali né il contributo di cofinanziamento<sup>205</sup>; tuttavia, la stessa statuizione non sembrerebbe aver previsto alcunché nel caso in cui, di fatto, mancasse il rispetto del principio democratico nella vita interna dei partiti o movimenti politici.

Al fine di garantire una maggiore sicurezza del possesso, da parte dei partiti, di quei requisiti minimi di democrazia interna, come appena visto, la legge n. 96 del

---

<sup>202</sup> L. 3 giugno 1999, n. 157, art. 5, c. 6.

<sup>203</sup> L. 6 luglio 2012, n. 96, art. 5.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> *Ivi*, c. 2.

2012 introduceva nell'ordinamento la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, con sede presso la Camera dei Deputati; questa, assieme al Senato della Repubblica, doveva mettere a disposizione della Commissione la dotazione del personale necessario per lo svolgimento delle sue funzioni. Inoltre ha sorpreso anche la scelta di affidare il controllo ad un organismo che, benché abbia sede presso la Camera dei Deputati, ha una composizione esterna ed indipendente; infatti è stato previsto debba essere composta da cinque magistrati (con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o una ad essa equiparata), nominati con un atto congiunto dei Presidenti della Camera e del Senato, a seguito della designazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione, del Presidente del Consiglio di Stato e del Presidente della Corte dei Conti; a quest'ultimo spetta la designazione di tre magistrati, agli altri due spetta la designazione di un magistrato ciascuno<sup>206</sup>.

Alla Commissione è stato affidato il compito di verificare la regolarità del rendiconto dei partiti (e la sua conformità all'articolo 8 della legge n. 2 del 1997 e successive modificazioni), che lo dovevano trasmettere, assieme agli allegati e a seguito dell'obbligatorio giudizio effettuato da una società di revisione incaricata dai singoli partiti<sup>207</sup>, entro il 15 giugno di ogni anno<sup>208</sup>. Si prevedeva che, al termine della sua valutazione, la Commissione dovesse inviare la relazione ai Presidenti di Camera e Senato, ai quali spettava l'onere di pubblicazione nei rispettivi siti internet

---

<sup>206</sup> *Ivi*, art. 9, c. 3. Si osserva che nella Legislatura precedente era stata proposta l'istituzione di un'Autorità indipendente con il compito di controllare l'osservanza della legge da parte dei partiti che E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 18, ha definito «[u]na soluzione ardita, ma forse necessaria»; egli ricordava che «[t]ale autorità sarebbe [stata] composta da tre membri “di specchiata moralità e di altissima qualificazione tecnica in materia amministrativa, contabile o finanziaria” designati, rispettivamente, dal Presidente della Corte costituzionale, dal Presidente della Corte di cassazione e dal Presidente della Corte dei conti. A tale autorità, che avrebbe [avuto] a disposizione un Segretariato composto da non più di venti addetti, sarebbe [stato] riservato il compito, oltre che di operare le verifiche [...] relativ[e] al bilancio, di sovrintendere al rispetto delle disposizioni concernenti “la democraticità, la trasparenza e la regolarità del funzionamento dei partiti politici” stabilite dalla legge» ed, infine, riteneva fosse una «soluzione [...] che maggiormente [avrebbe garantito] il rispetto della normativa ad opera dei partiti[,] ma sicuramente [...] anche quella» che i partiti avrebbero visto «con minor favore».

<sup>207</sup> *Ivi*, c. 1.

<sup>208</sup> *Ivi*, c. 4.

istituzionali<sup>209</sup>. Inoltre, la legge n. 96 del 2012 prevedeva la possibilità, per la Commissione, di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei partiti<sup>210</sup>, consistenti però solo nella decurtazione di una parte dell'importo di finanziamento in rapporto alla gravità dell'irregolarità commessa<sup>211</sup> e, comunque, mai in misura superiore, «nel loro complesso [a]i due terzi dell'importo complessivamente attribuito per l'anno in corso a titolo di rimborso per le spese elettorali e di contributo per il cofinanziamento di cui all'articolo 2»<sup>212</sup>; il legislatore, in questo modo, ha attribuito alla Commissione un potere sanzionatorio debole, poiché incapace di prevenire o reprimere comportamenti poco trasparenti da parte di quei partiti, che possono comunque porre affidamento su ingenti entrate da parte di sostenitori privati<sup>213</sup>.

La Commissione rappresenta certamente un passo avanti nel percorso intrapreso dal legislatore poiché, benché si fosse fatto ricorso anche precedentemente a collegi o comitati esterni al Parlamento per verificare la conformità dei rendiconti dei partiti<sup>214</sup>, questa volta i controlli sui rendiconti sono stati assegnati ad un unico organo nazionale, che si occupa altresì di giudicare i partiti sul piano dell'ottemperanza o inottemperanza rispetto a quanto prescritto nella legge n. 96 del 2012<sup>215</sup>. Il percorso è certamente ancora lungo<sup>216</sup>, anche perché

---

<sup>209</sup> *Ivi*, c. 5. Invece, ai cc. 6 e 7, si stabiliva che la Commissione dovesse trasmettere ai Presidenti di Camera e Senato «gli elenchi dei partiti e dei movimenti politici che risult[assero], rispettivamente, ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di cui al comma 4, con riferimento all'esercizio dell'anno precedente» (c. 6), circostanza che la Commissione aveva l'obbligo di contestare ai partiti; simile contestazione doveva essere fatta anche nel caso in cui i partiti o movimenti politici non avessero pubblicato sul loro sito internet il rendiconto e gli allegati (c. 7).

<sup>210</sup> *Ivi*, cc. 8-13.

<sup>211</sup> *Ivi*, c. 15.

<sup>212</sup> *Ivi*, c. 14.

<sup>213</sup> Allo stesso modo D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 90, il quale afferma che «se le sanzioni dei partiti inadempienti si limitano a una decurtazione dei contributi loro destinati, le forze politiche (o, più precisamente, i loro gruppi dirigenti) con un adeguato supporto finanziario privato potrebbero ritenere preferibile evitare di applicare le norme sulla trasparenza, conservando un più ampio margine di autonomia nella gestione delle risorse a loro disposizione».

<sup>214</sup> Cfr. l. 10 dicembre 1993, n. 515, artt. 12 e 13.

<sup>215</sup> L. 6 luglio 2012, n. 96, art. 9, c. 4.

<sup>216</sup> Anche in riferimento alle misure in tema di trasparenza e democraticità dei partiti si vedano quelle già indicate (e che continuano ad essere ancora oggi necessarie) nella relazione conclusiva della consulenza del Prof. Giuliano Amato al Presidente del Consiglio, Prof. Mario Monti, ora in G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, in *Rass. Parl.*, 4/2012, 755-775, spec. 769

i controlli restano limitati ai soli partiti o movimenti politici che decidono di accedere alle due forme di finanziamento, mentre gli altri restano esclusi da una tale

---

ss., laddove l'Autore ritiene che «si [potessero] fare le seguenti considerazioni: [...] – che non c'è regime di finanziamento della politica, che sia efficace e democraticamente sostenibile, se esso non è accompagnato e legato intimamente ad una legge che disciplini e regoli i partiti politici, non da ultimo perché ciò spiega molto di più nel circuito democratico e agli occhi dei cittadini-elettori le ragioni democratiche di un finanziamento pubblico; [...] – che, nell'ambito di un finanziamento di tipo misto pubblico-privato va corretta la dilatazione dei rimborsi elettorali divenuti finanziamento dei partiti e delle loro attività concorrenti; [...] – che vanno conseguentemente ridotti i rimborsi elettorali, in ragione di tetti di spesa da determinare con rigore per le campagne elettorali, anche ove i rimborsi siano poi parametrati ai voti; [...] – che un finanziamento pubblico di tipo diritto, inteso come contributo per l'attività politica, è ammissibile solo in ragione percentuale a quanto ottenuto dai partiti con erogazioni liberali, anche allo scopo di evitare la formazione di piccoli gruppi politici, che nascono e restano in vita solo perché possono avvalersi di contributi pubblici e di agevolazioni. Le erogazioni liberali possono essere eventualmente favorite con detrazioni, che, sommate al contributo diretto, dovrebbero sempre essere inferiori alle predette elargizioni; [...] – che erogazioni liberali possono essere consentite non solo da persone fisiche, ma anche da persone giuridiche, entro prefissati limiti quantitativi e in regime di massima trasparenza al fine di non riprodurre nella sfera politica le disuguaglianze della sfera economica, secondo quanto indicato, anche nei confronti dell'Italia, dall'ultimo Rapporto di valutazione sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici curato dall'apposito organismo inter-statale contro la corruzione istituito presso il Consiglio d'Europa (GRECO); [...] – che uno spazio adeguato andrebbe riconosciuto, anche per ridurre il finanziamento diretto, all'accesso ai servizi; e non solo ai media, ma anche all'uso di infrastrutture (sale per riunioni ed incontri), che nelle sedi pubbliche possono costare assai meno che in quelle private; [...] – che tutte le contribuzioni, dirette o indirette, devono essere ancorate a garanzie minime di democrazia interna, che tuttavia non devono riflettere un modello unico di democrazia prescelto dal legislatore, ma devono consentire agli iscritti di verificare con efficacia che la formazione degli orientamenti politici del partito, nonché la scelta dei suoi candidati, avvengano con il loro concorso in conformità alle loro aspettative e alle loro esigenze [...]; [...] – che ogni forma di contribuzione deve cessare con lo scioglimento e comunque con la scomparsa del partito che ne è beneficiario; [...] – che il controllo sui rendiconti e sulla gestione finanziaria è assicurato al meglio, tenendo in conto l'esperienza comparata, se affidato ad organi specializzati come la Corte dei Conti, piuttosto che ad organismi *ad hoc*; [...] – che è bene che le modalità di erogazione e di rendicontazione siano tali da evitare il formarsi a beneficio dei partiti di significative liquidità di cui si debba poi regolare l'impiego; [...] – che sulla scia di quanto è stato proposto anche di recente in Italia dai Presidenti delle Camere, è utile una regolazione giuridica delle *lobbies*, come peraltro oggi richiedono pure gli stessi operatori del settore, come passo decisivo per evitare di [“]lasciare scoperto[”], senza regole e controlli, l'ultimo anello della catena del rapporto tra finanziamento, partiti e privati; [...] – che dal punto di vista della conoscibilità e della trasparenza democratica dei finanziamenti, è utile prevedere, sulla falsariga dell'esperienza americana, un sito internet come quello della *Federal Election Commission* negli Stati Uniti (paese molto attento alle ragioni della *privacy*) che renda obbligatoriamente trasparenti e conoscibili i donatori e i finanziatori per ciascun partito e per i candidati ad ogni livello e che serva, al tempo stesso, a raccogliere tutta la disciplina normativa in tema di partiti e finanziamenti; [...] – che è necessaria una parallela revisione dei regolamenti parlamentari, per prevenire le riscontrate distorsioni dei finanziamenti ai gruppi parlamentari».



particolare verifica<sup>217</sup>; però sul piano della trasparenza si osserva altresì che il testo legislativo si occupava sia di ridurre da cinquantamila a cinquemila euro l'importo di erogazione liberale ai partiti o movimenti politici, oltre il quale era necessario sottoscrivere la dichiarazione congiunta<sup>218</sup>, sia di prevedere il limite massimo delle spese elettorali sostenibili dai candidati e dai partiti anche nelle elezioni comunali e per il rinnovo del Parlamento europeo<sup>219</sup>.

E, da ultimo, non manca neanche in questa riforma la delega al Governo, affinché questi possa adottare (entro centoventi giorni) un decreto legislativo «recante un testo unico nel quale, con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo, sono riunite le disposizioni della presente legge e le altre disposizioni legislative vigenti in materia di contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e ai movimenti politici, nonché di rimborso delle spese per le consultazioni

---

<sup>217</sup> In riferimento alla possibilità di un controllo sui bilanci dei partiti autorevole dottrina si era, già da tempo, presentata possibilista. Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., spec. 135, laddove l'Autore afferma che «l'art. 49 non saprebbe essere invocato come argomento decisivo in favore dell'ammissibilità di un controllo sulle fonti di finanziamento e sulle spese dei partiti, a prescindere naturalmente dai non pochi dubbi che è lecito nutrire sulla effettiva possibilità di realizzazione di un tale controllo e quindi sulla pratica utilità che potrebbe derivarne. [...] Sarebbe, infatti, forzare oltre il segno la formula del 'metodo democratico' leggervi l'esigenza di pubblicità dei bilanci, anche se è vero che questa sarebbe del tutto aderente agli 'ideali' democratici (ed una conferma indiretta sarebbe forse argomentabile dal divieto di associazioni segrete, posto dall'art. 18 e concordemente ritenuto, come già accennato, implicito nello stesso 'metodo democratico' di cui all'art. 49). D'altro canto, però, il testo dell'art. 49 nemmeno sarebbe di ostacolo alla prescrizione dell'obbligo di pubblicità dei bilanci, mentre la *ratio* cui esso è ispirato gioverebbe, anzi, a superare l'obiezione che si volesse derivare dalla esplicita previsione, contenuta invece nell'art. 21, quinto comma, di analoga misura per la stampa periodica. [...] Ragioni di dubbio potrebbero essere giustificate, semmai, con riferimento alle persone dei finanziatori, ove si ritenesse implicito nel sistema costituzionale dei diritti fondamentali, in relazione alla norma prescrivente la segretezza del voto, un principio escludente che ai singoli individui possano richiedersi pubbliche professioni di fede politica o religiosa. Ma proprio la previsione dell'art. 21 depone contro l'esistenza di un tale principio, non essendovi ovviamente alcun motivo per derogarvi nel solo caso della stampa periodica, e non anche nel caso dei partiti: tanto più che il nesso funzionale della prima con la dinamica della forma di governo è soltanto mediato o indiretto, al contrario di quanto si riscontra nel caso dei partiti»; tra l'altro, «[c]onsiderazioni sostanzialmente analoghe sono da farsi per quel che concerne un eventuale [...] finanziamento pubblico dei partiti».

<sup>218</sup> L. 6 luglio 2012, n. 96, art. 13. Si osserva che all'ultimo comma è previsto che, in caso di mancato deposito del consuntivo delle spese per le elezioni comunali da parte dei partiti, movimenti politici o liste, «la sezione regionale di controllo della Corte di conti applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 500.000».

<sup>219</sup> *Ivi*, art. 14.

elettorali e referendaria»<sup>220</sup>, ma tale provvedimento, nonostante fosse necessario per riordinare la caotica e disorganica disciplina sui partiti, non ha mai visto la luce.

Tuttavia, il sistema elaborato nel 2012<sup>221</sup> non ha avuto modo di essere applicato per molto tempo, essendo intervenuto poco dopo il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito (con modificazioni) in legge 21 febbraio 2014, n. 13, che, con il suo primo articolo, ha abolito sia «il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali» sia «i contributi pubblici erogati per l'attività politica e a titolo di cofinanziamento» di cui alla precedente legge n. 96 del 2012<sup>222</sup>. Dunque il legislatore (anche se in tal caso, forse poco opportunamente, il Governo ha voluto velocizzare i tempi dei lavori parlamentari tramite la decretazione d'urgenza<sup>223</sup>) è

---

<sup>220</sup> *Ivi*, art. 15.

<sup>221</sup> Si consideri che nel 2012 è stata approvata anche la legge 6 novembre 2012, n. 190 (recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione”), modificata nel 2016 (d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97) e nel 2019 (l. 9 gennaio 2019, n. 3), che oltre a prevedere misure di prevenzione e di repressione della corruzione, si preoccupava di stabilire modalità per la diffusione della cultura della legalità. Inoltre all'art. 1, c. 63, prevedeva la delega al Governo per adottare, entro un anno, un decreto legislativo «recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle speciali delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane». Il Governo, pochi mesi dopo, adottava il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (c.d. Legge “Severino”) recante il “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”. Sul punto, che sarà trattato più avanti (*infra*, cap. III), sia consentito già ora rinviare, tra le altre, alle osservazioni di A.M. NICO, *Gli strumenti di prevenzione della corruzione per le cariche pubbliche: incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità*, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, cit., 85-101, spec. 89 ss., F. MERLONI, *L'applicazione della legislazione anticorruzione nelle Regioni e negli enti locali tra discipline unitarie e autonomia organizzativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, 349-376.

<sup>222</sup> D.l. 28 dicembre 2013, n. 149, conv. in l. 21 febbraio 2014, n. 13, art. 1, c. 1.

<sup>223</sup> Cfr. A. SAIITA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013, che giustamente afferma che «nel caso dell'abolizione del sistema del finanziamento pubblico dei partiti non si vedono davvero quali possono essere i fatti sopravvenuti che abbiano reso, il 13 dicembre 2013, straordinariamente urgente e necessario provvedere con decreto, pur a fronte di un dibattito protrattosi per anni in modo sostanzialmente inconcludente e dopo che un primo (ancorché del tutto inadeguato) intervento in materia si era registrato con la L. n. 96 del 2012». Si vedano anche, tra le altre, le osservazioni di D.

giunto ad abolire il finanziamento pubblico diretto ai partiti, secondo una graduale riduzione che lo portava alla sua definitiva scomparsa nell'anno di fine Legislatura<sup>224</sup>.

Sempre al primo articolo, ma al comma successivo, è indicata la finalità del testo legislativo, ossia quella di rendere accessibile ai partiti, che «rispett[i]no i requisiti di trasparenza e democraticità» ivi previsti, forme di «contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta», sulla base di precise scelte dei cittadini<sup>225</sup>.

Quindi il sistema di finanziamento alla politica delineato dal decreto-legge n. 149 del 2013 è prodotto, in primo luogo, dalla facoltà di ricorrere alla detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche del 26% dell'erogazione liberale, versata ai partiti iscritti alla prima sezione del registro (di cui si dirà a breve) per importi comunque compresi tra i trenta ed i trentamila euro annui<sup>226</sup>; in secondo luogo dalla possibilità, per il contribuente, di «destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito iscritto nella seconda sezione del registro» medesimo<sup>227</sup>.

E, per la prima volta in un testo legislativo, si trova, al secondo articolo, la definizione del partito politico («libere associazioni attraverso le quali i cittadini

---

CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 90 s., M. FRANCAVIGILIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

<sup>224</sup> Cfr. d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, conv. in l. 21 febbraio 2014, n. 13, art. 14, cc.1 e 2. La disposizione infatti prevedeva, al primo comma, che i partiti e movimenti politici, ai quali era ritenuto spettante il finanziamento diretto per le elezioni svoltesi prima dell'entrata in vigore del decreto, avrebbero potuto continuare «ad usufruire nell'esercizio finanziario in corso e nei tre esercizi successivi, nelle seguenti misure: a) nell'esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto [nel 2013], il finanziamento è riconosciuto integralmente; b) nel primo, nel secondo e nel terzo esercizio successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, il finanziamento è ridotto nella misura, rispettivamente, del 25, del 50 e del 75 per cento dell'importo spettante» e, al secondo comma, che «[i]l finanziamento cessa[sse] a partire dal quarto esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata del presente decreto».

<sup>225</sup> *Ivi*, art. 1, c. 2.

<sup>226</sup> *Ivi*, art. 11.

<sup>227</sup> *Ivi*, art. 12. Inoltre si osserva che tra le previsioni di finanziamento indiretto è meritevole di interesse quella che prevede l'esenzione dell'IVA per gli addebiti effettuati dai gestori della telefonia mobile per le campagne di raccolta fondi tramite l'uso di SMS o applicazioni del telefono (art. 13).

concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale»<sup>228</sup>), la quale, benché sembri riprendere quanto già indicato in Costituzione, parrebbe indicare, se letta insieme al secondo comma, la validità dell'interpretazione secondo cui il metodo democratico si riferisca anche all'organizzazione interna della vita dei partiti: dalla disposizione si ricava che il rispetto del metodo democratico sia assicurato «anche attraverso il rispetto delle disposizioni del [...] decreto» di cui trattasi, che, come si vedrà, si occuperà di stabilire requisiti di democraticità e trasparenza nell'attività dei partiti<sup>229</sup>.

Infatti, al terzo articolo si prevede che i partiti politici debbano dotarsi di uno statuto, che deve avere la forma dell'atto pubblico ed indicare, al suo interno, precise peculiarità stabilite dallo stesso decreto-legge: l'indirizzo della sede legale, gli organi del partito, la loro composizione e le modalità di elezione, le loro attribuzioni e l'organo che ha la rappresentanza legale, la cadenza dei congressi o delle assemblee nazionali, le procedure attraverso le quali è possibile impegnare il partito, le modalità di partecipazione degli iscritti, i loro diritti e doveri, la promozione delle minoranze (che assicurino la loro partecipazione agli organi) e quella dell'uguaglianza tra i sessi all'interno del partito, le misure disciplinari, le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei diversi organi istituzionali, le regole per modificare lo statuto, il simbolo e la denominazione, quelle relative ai rapporti con le articolazioni territoriali del partito ed i criteri per la distribuzione delle risorse, gli organi competenti alla gestione economico-finanziaria e all'approvazione del rendiconto del partito, i criteri di trasparenza nella gestione economico-finanziaria, nel rispetto della vita privata e nel trattamento dei dati personali<sup>230</sup>. Inoltre è stata

---

<sup>228</sup> *Ivi*, art. 2, c. 1.

<sup>229</sup> *Ivi*, art. 2, c. 2. Inoltre si osserva che all'art. 18, c. 1, del decreto (recante “Disposizioni finali”) si ribadisce il significato del partito ai fini dell'applicazioni delle disposizioni ivi contenute: «[a]i fini del presente decreto, 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 di uno degli organi indicati dall'articolo 10, comma 1, lettera a), nonché i partiti e movimenti politici di cui al comma 2 del medesimo articolo 10».

<sup>230</sup> *Ivi*, art. 3, c. 2. Il legislatore richiedeva dunque per tutti i partiti di rispettare medesimi requisiti per garantire la trasparenza e la democraticità interna, assegnando loro un ruolo particolare e diverso da quanto era stato fatto in precedenza. Tuttavia, anche secondo il recente legislatore, i partiti conservano la loro natura di associazioni private, poiché «[p]er quanto non espressamente previsto

prevista la possibilità per il partito di costituire «organismi probivirali» per la risoluzione extragiudiziale delle controversie<sup>231</sup> e, successivamente, la legge di conversione ha stabilito l'obbligo di descrivere nello statuto il simbolo del partito, con la possibilità di allegarlo anche in forma grafica<sup>232</sup>. Tuttavia, ancora una volta, la prescrizione si rivolge solo a quei partiti che intendano partecipare ai benefici previsti dal decreto-legge, lasciando fuori quelli che preferiscono essere totalmente liberi nella loro organizzazione interna.

Il decreto-legge n. 149 del 2013 ha affidato alla Commissione, di cui alla legge n. 96 del 2012 (che, da questo momento, assume una nuova denominazione<sup>233</sup>), in aggiunta al controllo che doveva effettuare sulla regolarità dei bilanci<sup>234</sup>, anche il compito di ricevere gli statuti dei partiti, di controllare la loro corrispondenza a quanto prescritto nel decreto e di redigere il registro nazionale, dove devono essere inseriti i partiti politici riconosciuti, nei modi stabiliti dal medesimo decreto<sup>235</sup>. Il registro deve essere pubblicato sul sito del Parlamento italiano e deve essere diviso in due sezioni<sup>236</sup>: nella prima si devono indicare i partiti che possono accedere al finanziamento privato in regime fiscale agevolato per aver ottenuto almeno un candidato eletto al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, al Parlamento europeo o ad un consiglio regionale o della Provincia Autonoma di Trento o Bolzano, «ovvero [che] abbiano presentato nella medesima

---

dal presente decreto e dallo statuto, si applicano [...] le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia» (art. 3, c. 4).

<sup>231</sup> *Ivi*, c. 3.

<sup>232</sup> *Ivi*, c. 1.

<sup>233</sup> *Ivi*, art. 4, c. 1, laddove è indicato che la Commissione «assume la denominazione di “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”».

<sup>234</sup> Si rileva che il partito, ai sensi dell'art. 6 del decreto, deve allegare al suo bilancio anche quelli delle sue sedi regionali e «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». Inoltre l'art. 7, oltre a confermare il dovere per i partiti di incaricare una società di revisori dei conti per le verifiche relative ai propri bilanci, estende il dovere di affidare gli stessi controlli ad una società di revisori dei conti o ad un revisore legale anche per le articolazioni regionali dei partiti iscritti nel registro nazionale che abbiano ricevuto proventi superiori ai 150.000 euro.

<sup>235</sup> D.l. 28 dicembre 2013, n. 149, conv. in l. 21 febbraio 2014, n. 13, art. 4, c. 1. È stato anche stabilito che, come potrebbe apparire scontato, «ogni modifica dello statuto de[bba] essere sottoposta alla Commissione secondo la procedura» prevista (art. 4, c. 4).

<sup>236</sup> *Ivi*, c. 8.

consultazione elettorale candidati in almeno tre circoscrizioni per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o in almeno tre regioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, o in un consiglio regionale o delle province autonome, o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia»<sup>237</sup>; nella seconda i partiti che possono beneficiare della contribuzione indiretta del due per mille dell'imposta sul reddito, per aver ottenuto un candidato eletto sotto il proprio simbolo nelle elezioni politiche o europee<sup>238</sup>. Pertanto, crescono le attribuzioni della Commissione, restando però ferma la composizione e la dotazione organica (resa disponibile a discrezione dei Presidenti di Camera e Senato), nel cammino verso una maggiore trasparenza dell'attività dei partiti. Un altro tassello importante del percorso è la prescrizione, per i partiti, di rendere trasparenti e accessibili le informazioni sulla propria organizzazione statutaria, sul bilancio e sul funzionamento degli organi, tramite la loro pubblicazione sul sito internet del partito<sup>239</sup>. Inoltre la riforma predilige l'utilizzo dei pagamenti elettronici per le donazioni da parte dei privati, talché si è stabilito che per le erogazioni entro i cento mila euro non sia necessaria la dichiarazione congiunta, qualora essa sia effettuata «con mezzi di pagamento diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'esatta identità dell'autore»<sup>240</sup>; resta, comunque, l'obbligo di pubblicare sul sito del Parlamento

---

<sup>237</sup> *Ivi*, art. 10, c. 1, lett. a).

<sup>238</sup> *Ivi*, lett. b). Al comma successivo si è stabilito che «[p]oss[a]no altresì essere ammessi, a richiesta, ai benefici di cui gli articoli 11 e 12 del presente decreto anche i partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4: (a) cui dichiararsi di fare un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti, ovvero una singola componente interna al Gruppo misto; (b) che abbiano depositato congiuntamente il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati o di candidati comuni in occasione del rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati o delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, riportando almeno un candidato eletto, sempre che si tratti di partiti politici che risultino iscritti nel registro di cui all'articolo 4 prima della data di deposito del contrassegno».

<sup>239</sup> *Ivi*, art. 5, c. 1. Inoltre sono prescritte le medesime regole in relazione alla trasparenza e pubblicità degli statuti e dei bilanci anche per le associazioni o fondazioni, la cui «composizione [sia] determinata in tutto o in parte da deliberazioni dei 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» (art. 5, c. 4).

<sup>240</sup> *Ivi*, c. 3.

italiano l'elenco dei soggetti che abbiano erogato al partito donazioni per un ammontare complessivo annuale superiore ai cinquemila euro, purché abbiano prestato il proprio consenso alla pubblicazione<sup>241</sup>. Sempre sul piano della trasparenza, il legislatore ha voluto contenere l'importo annuale entro il quale sono ammesse le erogazioni in favore di un singolo partito da parte di soggetti privati, determinato nel massimo di cento mila euro, e ha previsto che il trasferimento del denaro oggetto di erogazione liberale debba avvenire tramite sistemi che possano garantire un'esatta tracciabilità dell'operazione e una precisa identificazione del donatore<sup>242</sup>. Nello stesso ambito si può annoverare la disposizione che ha previsto per il tesoriere ed ogni soggetto che ricopra un incarico di responsabile o rappresentante nazionale, di componente dell'organo di direzione nazionale, di presidente di organi nazionali di garanzia e deliberativi del partito politico, la pubblicità della loro situazione patrimoniale e reddituale ai sensi della legge 5 luglio 1982, n. 441 (recante "Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti")<sup>243</sup>.

Sul piano sanzionatorio l'articolo 8 stabilisce sia le sanzioni amministrative pecuniarie che la Commissione può irrogare che, però, non possono essere superiori ai due terzi di quanto ricevuto dai partiti ai sensi del medesimo decreto<sup>244</sup>, sia una sanzione più grave consistente, per i partiti che non siano ottemperanti alle prescrizioni del decreto, nella cancellazione dal registro (con la conseguenza che essi non potranno ricevere nessuna forma di contributo volontario fiscalmente agevolato e di finanziamento indiretto)<sup>245</sup>. Ancora, all'articolo 9, si prevede una misura sanzionatoria per il particolare caso in cui nelle liste dei candidati alle elezioni politiche o europee la quota del sesso sottorappresentato sia inferiore al 40%, che applica una decurtazione del contributo di cui all'articolo 12 di 0,50% ogni punto percentuale di differenza dal 40% prescritto per legge e l'effettiva percentuale di candidati del sesso sottorappresentato (tale somma non doveva comunque mai

---

<sup>241</sup> *Ibidem*.

<sup>242</sup> *Ivi*, art. 10, cc. 7 e 7-bis.

<sup>243</sup> *Ivi*, art. 15.

<sup>244</sup> *Ivi*, art. 8, c. 6.

<sup>245</sup> *Ivi*, c. 2.

superare il 10% di quanto ricevuto)<sup>246</sup>. Inoltre, si prevede la sanzione nel massimo di un quinto del finanziamento nel caso in cui il partito non abbia destinato almeno il 10% per promuovere l'attività politica delle donne. La somma decurtata per le viste sanzioni viene attribuita ai partiti, iscritti al registro, che abbiano candidati del sesso sottorappresentato, questa volta eletti al Parlamento italiano o europeo in misura superiore al 40%: tale previsione desta qualche dubbio, stante il fatto che somme che il cittadino aveva destinato ad un determinato partito, a causa delle sue scelte di non rispettare la percentuale minima di candidati di entrambi i sessi, vengano poi erogate ad altri partiti politici<sup>247</sup>.

#### **7. Le regole riguardanti l'organizzazione dei partiti inserite in leggi elettorali e nella legge anticorruzione: il Governo delegato ad emanare un decreto legislativo recante la disciplina dei partiti**

Come si è potuto rilevare, nell'ultimo decennio si è assistito ad una proliferazione di regole di trasparenza sulla gestione economico-finanziaria dei partiti politici e, soprattutto, sulla loro struttura interna (attraverso la previsione di requisiti minimi, uguali tra i partiti, di contenuto dello Statuto), oggetto di verifica ad opera della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. Tuttavia è stata immediatamente riscontrata una problematica relativa al fatto che i requisiti statutari minimi e i relativi controlli siano rivolti non a tutti i soggetti politici, ma esclusivamente ai partiti che aderiscano, ora, al finanziamento indiretto e all'erogazione di contributi volontari soggetti a detrazione fiscale; talché l'organizzazione politica che non abbisogna di finanziamento pubblico o delle agevolazioni previste (per esempio, in quanto beneficiaria di entrate diverse) può non assoggettarsi al rispetto di determinate regole di organizzazione interna. Inoltre, a conferma di quanto si sta affermando, l'aver introdotto disposizioni più stringenti nei confronti del partito nel

---

<sup>246</sup> *Ivi*, art. 9.

<sup>247</sup> Sul punto si vedano le osservazioni critiche di D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 94.



momento stesso in cui si è abolito un finanziamento pubblico diretto, che garantiva certamente entrate cospicue ai partiti, rende di fatto meno attrattivi i vantaggi che sorgono con la richiesta di iscrizione al registro nazionale dei partiti politici.

A questo riguardo, è meritevole di segnalazione l'intervento del legislatore in materia elettorale avvenuto con la legge 6 maggio 2015, n. 52 (il c.d. *Italicum*, che riguardava le elezioni della Camera dei Deputati), la quale estendeva l'obbligo di predisporre uno statuto, conforme ai requisiti richiesti dall'articolo 3 del decreto-legge n. 149 del 2013, a tutti «[i] partiti o gruppi politici organizzati [...] che intend[esser]o presentare liste di candidati nei collegi plurinominali»<sup>248</sup>. Dunque, una riforma importante, giacché tutti i partiti che avessero voluto presentare propri candidati alle elezioni politiche (della sola Camera dei Deputati) avrebbero dovuto depositare presso il Ministero dell'Interno il proprio statuto, che, però, non sarebbe stato soggetto al controllo della Commissione se il partito politico non avesse voluto ricorrere ai benefici economici di cui al decreto-legge n. 149 del 2013. Tuttavia la legge elettorale c.d. *Italicum* non è mai stata applicata a causa delle vicende avverse che hanno riguardato la riforma costituzionale del 2016<sup>249</sup>, a cui essa era in un certo senso legata<sup>250</sup>, e per la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato la parziale incostituzionalità della legge n. 57 del 2015<sup>251</sup>.

Successivamente, è intervenuta la legge 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. *Rosatellum-bis*, che prevede un diverso sistema elettorale per il rinnovo della

---

<sup>248</sup> D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 14, c. 1, così come modificato dalla l. 6 maggio 2015, n. 53, art. 2, cc. 7, lett. a), b) e c) e 35 (c.d. *Italicum*).

<sup>249</sup> La c.d. riforma costituzionale “Renzi-Boschi” (d.d.l. costituzionale A.S. 1429-D – A.C. 2613-D, XVII Legislatura), che è stata respinta dall'esito del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2012, a cui avevano partecipato il 65,48% degli aventi diritto, di cui il 40,88% (13.431.087) aveva votato per confermare la riforma e il 59,12% (19.421.025) per respingerla (cfr. archivio storico delle elezioni, consultabile sul sito del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali).

<sup>250</sup> Si ricorda che la riforma costituzionale aveva previsto l'elezione diretta della sola Camera dei Deputati (d.d.l. costituzionale A.S. 1429-D – A.C. 2613-D, XVII Legislatura, art. 2).

<sup>251</sup> Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35. A commento delle sentenze si vedano, tra gli altri, i contributi di L. TRUCCO, “Sentenza Italicum”: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Consulta OnLine, Studi*, 1/2017, 149-174; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017, L. PESOLE, *Il ruolo della Corte nel contesto storico-politico segnato dalla bocciatura della riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17/2018.

Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica), la quale, per quello che qui interessa, ha segnato un passo indietro rispetto al percorso intrapreso dalla legge elettorale del 2015. Infatti ha abrogato l'obbligo per tutti i partiti, che avessero voluto presentare proprie liste di candidati, di depositare il proprio statuto presso il Ministero dell'Interno, richiedendo tale adempimento solo per i partiti politici già iscritti nel registro previsto dall'articolo 4 del decreto-legge n. 149 del 2013; per tutti gli altri partiti (e si accetta espressamente la circostanza per cui alcuni di essi potrebbero essere privi di statuto) è fatto obbligo di depositare «una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti criteri 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>252</sup>. Si tratta quindi di una previsione che si pone l'obiettivo di assicurare particolare trasparenza ai partiti che propongono proprie liste alle elezioni politiche, ma che non può esentarsi dall'essere criticata, poiché, come evidenziato da attenta dottrina<sup>253</sup>, la dichiarazione può essere elaborata e depositata da uno o, comunque, pochi esponenti del gruppo politico, non essendo previsto obbligatoriamente che essa debba essere redatta con il coinvolgimento di tutti gli aderenti: così non si ha la garanzia che le indicazioni fornite siano espressione delle scelte condivise dagli iscritti al partito o gruppo politico, benché la stessa previsione legislativa avrebbe potuto condizionare maggiormente il rispetto del principio democratico da parte dei medesimi partiti politici<sup>254</sup>.

---

<sup>252</sup> D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 14, c. 1, così come modificato dalla l. 3 novembre 2017, n. 165, art. 1, c. 6, lett. a) e b) (c.d. *Rosatellum-bis*).

<sup>253</sup> D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 112 s., il quale afferma che la «soluzione», elaborata della l. n. 165 del 2017, «appare ancora più insoddisfacente laddove si consideri che non si chiarisce quale organo interno al partito debba predisporre tale dichiarazione, sicché essa potrebbe essere redatta dai vertici della forza politica senza alcun coinvolgimento dell'organo che rappresenta gli iscritti o, comunque, senza alcun confronto interno al partito. Pertanto, la dichiarazione di trasparenza appare poco utile come strumento per favorire la conoscibilità da parte degli elettori di dati essenziali relativi al partito, ma sembra altresì incapace di incidere sulla democrazia interna al partito e tutelarne gli iscritti».

<sup>254</sup> *Ibidem*.

In questo periodo non mancano ulteriori scandali di corruzione della politica che hanno riguardato soprattutto la gestione di grandi opere (in Regione Veneto), della sanità (in Lombardia) e della raccolta dei rifiuti, dei centri di accoglienza di migranti e dei centri nomadi (nel Comune di Roma). Nelle prime due vicende, la corruzione è giunta a toccare le più alte cariche di responsabilità regionale. Il primo caso riguarda il Presidente della Regione Veneto, Giancarlo Galan, che è stato condannato (a seguito della scelta del rito di applicazione della pena su richiesta delle parti<sup>255</sup>) per la ricezione di tangenti o di altre utilità (come la ristrutturazione di una villa di sua proprietà) nell'ambito della progettazione e costruzione del Mose di Venezia<sup>256</sup>. Il secondo caso, invece, si riferisce ai fatti commessi dal Presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni<sup>257</sup>, il quale aveva compiuto atti contrari ai doveri del suo ufficio, favorendo, nella predisposizione delle delibere di giunta e nell'*iter* di approvazione della legge regionale n. 34 del 2007<sup>258</sup>, le Fondazioni Maugeri e San Raffaele, garantendo loro l'erogazione di ingenti risorse economiche

---

<sup>255</sup> Cfr. Trib. di Venezia, 16 ottobre 2014 (ud.), 17 novembre 2014 (dep.), n. 2097, da cui si evince che, nella qualità di Presidente della Regione e per compiere atti contrari ai suoi doveri d'ufficio, aveva ricevuto uno stipendio annuale di circa € 1.000.000, oltre ad ulteriori versamenti e al pagamento dei lavori di ristrutturazione della villa di sua proprietà.

<sup>256</sup> Cfr. Trib. di Venezia, 14 settembre 2017 (ud.), 21 febbraio 2018, n. 1468, che aveva condannato per corruzione, tra gli altri, l'allora Ministro dell'Ambiente e poi delle Infrastrutture e dei Trasporti Altero Mattioli e l'imprenditore Erasmo Cinque. Il Presidente della Regione Veneto Giancarlo Galan è stato anche condannato al risarcimento nei confronti della Regione Veneto del danno di € 5.808.477,61, di cui € 5.200.000,00 a titolo di danno all'immagine e 608.477,61 di danno da disservizio (Corte Conti, Sez. Giurisdizionale Regionale per il Veneto, 18 gennaio 2017 (ud.), 27 febbraio 2017 (dep.), n. 28).

<sup>257</sup> Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 21 febbraio 2019 (ud.), 23 maggio 2019 (dep.), n. 22874, 3 ss. Per una sintesi delle motivazioni del processo di primo e secondo grado nei confronti di Roberto Formigoni si veda, tra gli altri, M.C. UBIALI, *Le motivazioni delle sentenze del Tribunale e della Corte d'Appello di Milano nel processo per corruzione nei confronti di Roberto Formigoni*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 25 marzo 2019.

<sup>258</sup> In particolare, si legge nella sentenza di Cassazione, il Presidente interveniva direttamente nella predisposizione di «provvedimenti favorevoli individuati nel riconoscimento in favore della Fondazione Maugeri [e della Fondazione San Raffaele] di pagamenti ulteriori per le prestazioni sanitarie [per il tramite delle c.d. funzioni non tariffabili] nonché nell'adozione della legge regionale 34/2007 "no – profit"», essendo «stato ritenuto certo: - il ruolo decisivo del Presidente della Regione Formigoni nella determinazione dei contenuti dei provvedimenti in questione; il carattere evidentemente di favore nei confronti de[gli] ent[i] privat[i] delle scelte dell'ente pubblico, condizionate dal suo presidente» (Cass. Pen., Sez. VI, 21 febbraio 2019 (ud.), 23 maggio 2019 (dep.), n. 22874, 4).

e ricevendo, per il tramite del consulente dei due istituti, Pierangelo Daccò, «rilevanti utilità» (vacanze di lusso, viaggi e disponibilità di beni)<sup>259</sup>.

Merita qui soffermarsi, per porre una considerazione maturata dall'osservazione analitica di queste due particolari vicende di corruzione. In entrambi i casi si tratta di due importanti esponenti politici nazionali (dello stesso partito politico) che hanno governato due importanti regioni italiane per molti anni, quindici per Galan e quasi diciotto per Formigoni e i fatti di corruzione riguardano proprio, e soprattutto, l'ultimo periodo della loro responsabilità nelle rispettive regioni, ossia la fine del terzo mandato (e l'inizio del quarto per Formigoni); mantenere a lungo un incarico che sia in grado di garantire un ampio potere non si è rivelato positivo, sicché è lecito domandarsi se non sia forse auspicabile favorire l'alternanza nella titolarità di incarichi apicali al fine di evitare che possa mantenersi per tanto tempo ed in capo alla stessa persona un ampio potere<sup>260</sup>, come, tra l'altro, è stato previsto dall'articolo 2, comma 1, lett. f), della legge 2 luglio 2004, n. 165, secondo cui i Presidenti di Giunta regionale non possono essere immediatamente rieletti alla stessa carica allo scadere del secondo mandato<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> Cass. Pen., Sez. VI, 21 febbraio 2019 (ud.), 23 maggio 2019 (dep.), n. 22874, spec. 6, laddove si afferma che «[i] giudici di merito hanno determinato le utilità [a favore del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni,] per le quali vi è certezza della provenienza da Daccò, in oltre € 6 milioni circa: in dettagli, € 4 milioni per spese di panfili in locazione, € 360 mila per spese di vacanze, € 18mila per viaggi aerei, € 1,5 milioni per sconto sul prezzo reale di una villa acquistata in Arzachena, € 600mila per il finanziamento delle elezioni 2010, € 85mila per versamenti in contanti ed operazioni extraconto».

<sup>260</sup> Cfr. sul punto A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia*, in *Astrid Rassegna*, 14/2010, spec. 10, laddove l'Autore afferma che «[l]a persistenza di alti livelli di corruzione in Italia è stata tradizionalmente spiegata dall'influenza di molteplici macro-cause di natura politico-istituzionale, sociale ed economica», tra cui anche «la mancata alternanza al governo nazionale di forze contrapposte», considerazione che, si ritiene, possa ben estendersi al livello regionale di governo, non solo alla mancata alternanza tra i partiti in questa importante attività, ma anche alla gestione del potere da parte delle stesse persone e per un prolungato periodo di tempo.

<sup>261</sup> Per un'analisi della disciplina si rimanda, tra gli altri, ai contributi di A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 14/2004, 9 s., L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, 489-515, S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi.it*, 19/2009.

La vicenda romana<sup>262</sup>, caratterizzata, per quello che qui interessa, da attività di corruzione svolta dagli imprenditori Salvatore Buzzi e Massimo Carminati nei confronti di funzionari e rappresentanti politici del comune capitolino, ha rivelato «un “sistema” gravemente inquinato dal mercimonio della pubblica funzione»<sup>263</sup> volto a far ottenere, sia legittimamente che illegittimamente, al gruppo di cooperative facente riferimento a Buzzi l'aggiudicazione degli appalti e le proroghe delle precedenti assegnazioni, oltre a diversi finanziamenti pubblici.

Pertanto la nuova Legislatura si è contraddistinta per la volontà di rispondere a questi scandali della politica, concretizzandosi con l'approvazione della legge 9 gennaio del 2019, n. 3, proposta dagli esponenti del Movimento 5 Stelle (che hanno fatto propria la battaglia, insieme a tutte quelle che avversano la c.d. “casta”, sulla repressione della corruzione). La disciplina, recante “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 dei movimenti politici”, è caratterizzata dall'aumento del grado di repressività dei reati contro la pubblica amministrazione, primo tra tutti proprio quello di corruzione<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 22 ottobre 2019 (ud.), 12 giugno 2020 (dep.), n. 18125, la quale ha escluso la sussistenza dell'aggravante dell'associazione mafiosa di cui all'art. 416-bis c.p., stante il fatto che non è stato provato che «i pubblici ufficiali coinvolti nell'odierno processo fossero stati “collocati” dalla criminalità mafiosa all'interno della pubblica amministrazione, né che essi abbiano “venduto” la propria funzione per paura, per essere stati costretti da Carminati o da Buzzi ovvero dall'associazione criminale che a questi facevano riferimento», essendo, invece, «stato accertato un fenomeno diverso, di collusione generalizzata, diffusa e sistemica»; dagli atti processuali è emersa «una grave compromissione della pubblica funzione conseguente ad una scelta libera e consapevole, ancorché criminale, di un elevato numero di pubblici amministratori, di politici, di pubblici funzionari; un sistema inquinato e spartitorio nella gestione degli appalti e nella nullificazione del pubblico interesse sacrificato a logiche di indebita locupletazione» ma, «nei confronti degli imprenditori», non «sono emerse forme di condizionamento prevaricatore in grado di inibire la concorrenza». Infatti, secondo la Corte, «non sono state evidenziate modalità intimidat[orie] mafiose finalizzate, ad esempio, ad allontanare soggetti economici dalla partecipazione alle gare: i fatti “raccontano” di imprenditori che hanno accettato la logica spartitoria professata da Buzzi e dai suoi sodali, basata, però, non sull'intimidazione, bensì sugli accordi corruttivi» (p. 326 della sentenza).

<sup>263</sup> V. MUSACCHIO, “*Mafia Capitale*” è il simbolo delle metamorfosi mafiose, in *Diritto Penale e Uomo*, 13 giugno 2020.

<sup>264</sup> Cfr. S. CECCANTI, *Il finanziamento della politica*, in *Nomos*, 3/2018, il quale ritiene che si siano superate le premesse alle riforme precedenti, muovendosi questa dal rapporto tra la corruzione e la politica. In senso analogo D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 113.

Si ritiene di dover ora concentrare l'attenzione sulle disposizioni previste dalla legge n. 3 del 2019 che riguardano il partito politico, soprassedendo, per il momento, alle parti in cui la stessa tratta di corruzione<sup>265</sup>.

In primo luogo, può osservarsi che il legislatore ha ridotto a cinquecento euro la somma oltre la quale è obbligatoria la pubblicazione dei dati del donatario affinché sia garantita una maggiore trasparenza<sup>266</sup> e da cinquemila a tremila euro quella che comporta l'obbligatorietà della dichiarazione congiunta<sup>267</sup>; inoltre, per ovviare alla questione dell'autorizzazione alla pubblicazione dei dati, di cui teneva conto la legislazione precedente<sup>268</sup>, si stabilisce – con tutte le problematiche che ne possono derivare in ragione alla conformità di tale scelta con la legislazione europea<sup>269</sup> – che con l'atto di erogazione annuale di somme superiori o uguali ai cinquecento euro sia prestato, automaticamente, il consenso al trattamento dei dati personali al fine della pubblicazione. Si prevede anche l'obbligatorietà della pubblicazione su internet, entro quindici giorni dalla loro ricezione, degli importi superiori ai cinquecento euro, ricevuti negli ultimi sei mesi di legislatura parlamentare<sup>270</sup>.

---

<sup>265</sup> Cfr. *infra*, cap. III, sez. III. Per il momento si ritiene di dover segnalare che la l. n. 3 del 2019 si era preoccupata di estendere l'applicazione dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario anche ai reati di corruzione, con la conseguenza che agli ultrasessantenni che commettano uno dei reati ivi indicati non si possa consentire di accedere alla detenzione domiciliare. Essendo questa una disposizione d'esecuzione della pena, si è ritenuto fosse retroattiva in applicazione del principio *tempus regit actum*, talché a soggetti, come allo stesso Formigoni di cui si è detto, che avessero commesso il reato di corruzione prima della riforma del 2019 non avrebbero potuto accedere alla detenzione domiciliare. Ad ogni modo la Consulta (Corte cost., 26 febbraio 2020, n. 32) ha dichiarato l'incostituzionalità della retroattività della disposizione, elemento usato dalla Corte di Cassazione per confermare la concessione della misura alternativa della detenzione domiciliare a Roberto Formigoni, misura già emessa dal Tribunale di sorveglianza di Milano poiché aveva «ritenuto la sussistenza del requisito della collaborazione impossibile» (Cass. Pen., Sez. I, 3 giugno 2020 (ud.), 16 giugno 2020 (dep.), n. 18336).

<sup>266</sup> L. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 11. Si ricorda che, in precedenza, la quota annuale di donazione oltre la quale era obbligatoria la pubblicazione dei dati del donatario su internet era di 5.000 euro (d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, conv. in l. 21 febbraio 2014, n. 13, art. 5, c. 2-*bis*).

<sup>267</sup> *Ivi*, art. 18.

<sup>268</sup> D.l. 28 dicembre 2013, n. 149, conv. in l. 21 febbraio 2014, n. 13, art. 5, c. 3, laddove era prescritto che «[g]li obblighi di pubblicazione nei siti internet [...] concernono solo i dati dei soggetti i quali abbiano prestato il proprio consenso» conformemente a quanto previsto «in materia di protezione dei dati personali».

<sup>269</sup> Regolamento (UE) 2016/279.

<sup>270</sup> L. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 17, lett. a).

Ancora, il legislatore si è finalmente preoccupato di vietare il finanziamento da parte di governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche con sede all'estero e non soggette al regime fiscale italiano, al fine di arginare ogni possibile ingerenza straniera nelle scelte delle diverse formazioni politiche italiane<sup>271</sup>. Invece, più problematico è il divieto nei confronti dei soggetti «maggioenni non iscritti nelle liste elettorali o privati del diritto di voto di elargire contributi ai partiti o movimenti politici» o alle liste e ai candidati sindaco di Comuni con più di quindicimila abitanti<sup>272</sup>; infatti, un tale generico divieto non solo impedisce di partecipare al partito (iscrivendosi e pagando la quota associativa) alle persone che, ad esempio, a seguito della commissione di reato, siano stati condannati alla pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici<sup>273</sup>, ma anche agli stranieri non cittadini dell'Unione europea, allargando ulteriormente la categoria di soggetti a cui non è permesso partecipare alla vita del partito politico (di cui all'articolo 98 della Costituzione)<sup>274</sup>.

Sempre in materia di trasparenza, la legge n. 3 del 2019 prevede l'obbligo per i partiti di rendere pubblici e facilmente accessibili (entro i quattordici giorni prima delle elezioni, sul sito internet del partito, sul portale del Ministero dell'Interno per le elezioni politiche ed europee e, per le altre, su quello dell'ente a cui si riferiscono le elezioni) i *curricula vitae* ed i certificati del casellario giudiziale di ogni candidato<sup>275</sup>.

Un nodo più problematico è quello di aver voluto equiparare ai partiti politici, ai fini degli adempimenti e dei controlli prescritti dall'articolo 5 del decreto-legge n. 149 del 2013 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2014), le associazioni e i comitati, non solo quelli in cui i componenti degli organi direttivi siano individuati da deliberazioni di partiti o siano membri di organi di partito, ma anche quelli in cui gli organi di tali associazioni o comitati siano composti da

---

<sup>271</sup> *Ivi*, c. 12.

<sup>272</sup> *Ibidem*. Si osserva che i contributi elargiti in contrasto con l'art. 1, c. 12, (come quelli ricevuti in contrasto all'art. 1, c. 11) «non sono ripetibili e sono versati alla cassa delle ammende» (l. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 13).

<sup>273</sup> R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398 (codice penale), art. 28.

<sup>274</sup> Cfr. D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 116 s.

<sup>275</sup> L. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 14 e 15.

persone che «abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi di governo [a] livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esserci state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici»<sup>276</sup>. Infatti, da un lato, le associazioni per evitare di essere oggetto della stessa disciplina dei partiti non possono profittare della possibilità di avere quale membro di un loro organo direttivo un soggetto che abbia avuto diversi anni prima un incarico politico, sebbene con ottime competenze e senza più contatti con il mondo politico stesso; dall'altro la medesima persona che ha avuto un impegno in politica si trova a non poter partecipare attivamente all'attività di associazioni, per non far gravare su di esse oneri non sostenibili. Dal che sorge il dubbio che si voglia implicitamente affermare che, laddove vi sia un soggetto che abbia avuto un incarico politico, è certamente probabile che ci sia qualcosa di oscuro: una presunzione non corretta, fondata su un pregiudizio nei confronti della politica, che dovrebbe essere rivisto<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> *Ivi*, c. 20. Inoltre la stessa disposizione si estendeva anche alle fondazioni o associazioni che abbiano erogato ai partiti, movimenti politici, persone che ricoprono cariche istituzionali, più di 5.000 euro annui.

Sul punto, recentemente, la giurisprudenza di legittimità ha fornito, nel procedimento riguardante la Fondazione *Open*, riconducibile all'attività politica dell'ex-Presidente del Consiglio dei Ministri sen. Matteo Renzi, un preciso chiarimento nel senso che l'equiparazione effettuata dalla disciplina, introdotta dalla legge "spazzacorrotti", «non implica un'identità ontologica» tra fondazione e partito (poiché, infatti, «la fondazione non corrisponde ad un partito»), «ma sottende una medesima *ratio* giustificativa dell'applicazione delle norme in tema di trasparenza e mira a colmare quelle lacune che in funzione di misure anticorruzione erano state avvertite dagli osservatori» internazionali, tra cui, nello specifico, anche il Gruppo GRECO; dunque, alla fondazione certamente potranno estendersi le regole ed i divieti volti a garantire la trasparenza dei finanziamenti (ai sensi della l. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 20), ma «la diversità ontologica tra partito e fondazione politica implica che quest'ultima non possa rilevare agli effetti della disciplina penale del finanziamento illecito ai partiti, ove non siano ravvisabili elementi che valgano a conferire all'ente un contenuto e un'operatività concretamente diversa rispetto a quella apparente e dichiarata», dal che ne consegue la necessità, per il giudice, di effettuare «una rigorosa verifica dell'azione della fondazione, del tipo di rapporto con il partito e con suoi esponenti, della rilevanza della sua operatività ai fini dell'azione del partito o dei suoi esponenti, della sostanziale mancanza di una funzione diversa e autonoma, manifestatasi costantemente negli anni, anche alla luce di una analisi dell'attività svolta e delle entrate e delle uscite ad essa connesse»: cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 16 ottobre 2020 (ud. 15 settembre 2020), n. 28769, 5 ss.; inoltre, sulla questione, si vedano, tra le altre, le osservazioni di M.V. DE GIORGI, *A proposito di fondazione di partito, diritto privato e giudice penale*, in *La Costituzione.info*, 15 gennaio 2021.

<sup>277</sup> Si rileva che soli quattro mesi dopo è stata "alleggerita" la disciplina in quanto l'art. 43, c. 1, lett. c) del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, ha previsto (sostituendo l'art. 5, c. 4, del d.l. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13 del 2014, come già modificato dall'art. 1, c. 20, della l. n. 3 del 2019), che fossero equiparate ai



Infine, non può non osservarsi che anche questa volta il legislatore ha ritenuto di delegare il Governo per il riordino della disciplina relativa ai partiti in ordine ai contributi o rimborsi spese erogati a favore di candidati, partiti, movimenti politici o (nel caso di rimborsi per le consultazioni referendarie) comitati promotori dei *referendum* e alle misure di trasparenza e di democraticità interna dei partiti<sup>278</sup>. Tuttavia, anche questa volta, nonostante il Parlamento avesse concesso un anno di tempo al Governo, il decreto legislativo recante un testo unico sui partiti non è stato adottato, con la conseguenza che la materia dei partiti resta tuttora disciplinata in modo disorganico e lacunoso<sup>279</sup>.

---

partiti o movimenti politici, ai fini delle prescrizioni in ordine alla trasparenza e ai controlli contabili: «a) le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi o di gestione è determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, o l'attività dei quali si coordina con questi ultimi anche in conformità a previsioni contenute nei rispettivi statuti o atti costitutivi; [...] b) le fondazioni, le associazioni e i comitati i cui organi direttivi o di gestione sono composti per almeno un terzo da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che sono o sono state, nei sei anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o 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; [...] c) le fondazioni, le associazioni e i 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 articolazioni, di membri di organi o articolazioni comunque denominate di partiti o movimenti politici ovvero di persone titolari di cariche istituzionali nell'ambito di organi elettivi o di governo».

Inoltre lo stesso art. 43, c. 1, alla lettera d), ha previsto l'inserimento, nell'art. 5 del d.l. n. 149 del 2013, di alcune eccezioni all'equiparazione di cui si è appena trattato; infatti il comma 4-*bis* dell'art. 5 del d.l. n. 149 del 2013, così introdotto, stabilisce che «[i]l comma 4, lettera b), non si applica agli enti del Terzo settore iscritti nel Registro unico nazionale di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Il comma 4, lettera b), non si applica altresì alle fondazioni, alle associazioni, ai comitati appartenenti alle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese».

<sup>278</sup> *Ivi*, c. 27.

<sup>279</sup> Cfr. G.M. FLICK, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, cit., 1, S. CURRERI, G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi.it*, 23/2018, spec. 21, laddove gli Autori affermano che in ordine ai partiti «il quadro di riferimento che ne è emerso è rimasto sostanzialmente disomogeneo e frammentato».

## 8. Il percorso intrapreso dal legislatore: alcune brevi osservazioni

Giunti al termine del capitolo è possibile rileggere l'attività del legislatore relativa ai partiti politici lungo il corso di tutta la Repubblica. Infatti, si è potuto riscontrare un atteggiamento alquanto ambiguo, dettato, forse, dalla ricerca spasmodica di offrire una risposta alle richieste di "moralizzazione" che provenivano dalla popolazione, a seguito della continua emersione di scandali e vicende corruttive legati al mondo politico<sup>280</sup>.

Infatti, a fondamento di quanto appena affermato, si è potuto rilevare che gli interventi in materia di partiti politici hanno riguardato principalmente il loro finanziamento, i contributi per le spese da essi sostenute per le campagne elettorali (con tutte le distorsioni del caso, di cui si è ampiamente detto) e, più di recente, disposizioni volte a regolare, timidamente, alcuni aspetti della vita dei partiti politici; ma, soprattutto, si è potuto riscontrare che tali interventi sono avvenuti sempre a seguito di qualche scandalo di finanziamento illecito o corruzione.

Pertanto, è risultata una disciplina disorganica e non unitaria, con continui cambi di rotta, che trasudano la mancanza, in questo ambito, di una visione completa e a lunga distanza: si è previsto il finanziamento diretto alla politica, il rimborso spese, il finanziamento diretto "mascherato" da rimborso spese (a seguito dell'abrogazione referendaria del finanziamento pubblico diretto), tipologie di finanziamento indiretto, un sistema misto (che prevedeva una quota di contributo in cofinanziamento alle classiche entrate del partito) e, infine, l'abolizione del finanziamento pubblico diretto e del rimborso spese.

Ad ogni modo, a prescindere dalla scelta delle modalità di erogazione, si osserva che il finanziamento della politica trae la sua origine dalla necessità di mantenere in vita un soggetto, quale è il partito o il movimento politico, per il delicato compito che gli spetta, considerato anche il fatto che «non esiste ordinamento realmente democratico che non preveda un accettabile finanziamento

---

<sup>280</sup> Nella trattazione sono state riportate solo alcune delle principali vicende di corruzione nella storia della Repubblica.

pubblico del momento elettorale[,] come garanzia minima di uguaglianza delle *chances* di partecipazione di tutti alla vita politica»<sup>281</sup>.

La parità di *chances* tra i partiti, o, sarebbe meglio affermare, tra i cittadini di associarsi in partiti che possano concorrere in parità di *chances* «a determinare la politica nazionale»<sup>282</sup>, è uno degli obiettivi del finanziamento pubblico dei partiti. Tuttavia, è anche vero che possa esservi il rischio di irrigidire il sistema finanziando solo l'esistente, rendendo meno favorevole la formazione di nuovi soggetti politici: «l'eguaglianza delle *chances* non [è] soddisfatta da un'astratta parità di trattamento nel processo politico, ma trov[a] il suo nucleo forte nel favorire possibilità di ricambio nel sistema politico»<sup>283</sup>.

Per questo motivo, non è sufficiente prevedere una forma di finanziamento pubblico dei partiti (sia quale finanziamento diretto sia come contributo alle spese), che potenzialmente potrebbe svolgere anche la funzione di arginare le influenze provenienti da gruppi facoltosi disposti al versamento di ingenti somme per l'accoglimento delle loro richieste, ma bisognerebbe quantomeno mettere sullo stesso piano di partenza tutti i partiti. Dunque, si presenta la necessità di fornire un contributo ai partiti, che già espletano la loro attività, a titolo di contributo o rimborso delle spese, e strumenti che permettano l'accesso alla politica anche ai soggetti nuovi: risulta fondamentale l'implementazione delle misure di finanziamento indiretto (utilizzo di locali, spazi per affissione di materiale pubblicitario, medesima possibilità di partecipazione agli strumenti di comunicazione di massa) per tutti i soggetti politici. Inoltre, anche a tal fine, la previsione di tetti massimi di spesa per le campagne elettorali non può che essere vista con favore<sup>284</sup>.

Peraltro, è apparso necessario rendere conoscibile ai cittadini l'uso che i partiti fanno delle risorse che ad essi sono state destinate, attraverso la pubblicità dei

---

<sup>281</sup> G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, cit., 757.

<sup>282</sup> Art. 49 Cost.

<sup>283</sup> P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, cit., 23-43, spec. 34. Sul punto si veda anche il contributo di G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 39, il quale osserva che «i partiti in qualche modo già insediati in Parlamento godono di un vantaggio iniziale, rafforzato dalle disponibilità finanziarie, rispetto a quelli nuovi nei quali i cittadini decidessero di associarsi».

<sup>284</sup> Cfr. *supra*, parr. 1, 5 e 6.

loro bilanci. *A fortiori*, affinché il partito non resti lontano dal cittadino, si ritiene positiva la misura del cofinanziamento, rimasta in vigore nel nostro sistema per pochi anni e consistente in una quota di contributo pubblico destinata al partito solo in proporzione a quanto da questo ricevuto da erogazioni private<sup>285</sup>. Inoltre, è parso particolarmente rilevante l'obbligo di destinare una quota del finanziamento pubblico alle articolazioni locali del partito, allontanando dal centro l'esclusiva gestione del potere e permettendo alle periferie di partecipare e organizzarsi per contribuire alla vita del partito. Però, tutto questo non è ancora sufficiente, giacché la parità di *chances* del cittadino è tanto più garantita, quanto questi abbia la reale possibilità di partecipare ai momenti decisionali del partito cui è iscritto: la garanzia di una maggiore democrazia interna ai partiti permetterebbe certamente un controllo "dal basso" sulla loro attività e, soprattutto, impedirebbe da parte di una sola oligarchia non solo di decidere ogni aspetto della vita del partito<sup>286</sup>, ma anche di gestire le risorse economiche dello stesso<sup>287</sup>.

Una previsione siffatta permetterebbe certamente un maggiore autocontrollo sulla gestione della associazione politica, la quale abbisogna comunque di una verifica esterna e qualificata affinché lo svolgimento delle sue funzioni non sia alterata da eventi esogeni di natura illecita.

Il controllo affidato alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici rappresenta questa possibilità, grazie anche al suo ulteriore dovere di controllare che gli statuti rispettino requisiti stabiliti dalle disposizioni legislative<sup>288</sup>. Tuttavia, il legislatore ha ritenuto di prevedere tali controlli solo nei confronti dei partiti che abbiano intenzione di accedere al finanziamento pubblico, che però non è più allettante come

---

<sup>285</sup> Cfr. *supra*, par. 6, e l. 6 luglio 2012, n. 96, art. 2, c. 1.

<sup>286</sup> Cfr. *supra*, cap. I.

<sup>287</sup> In senso analogo G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., 37, laddove afferma che «in assenza di disposizioni legislative il finanziamento pubblico ha finito sostanzialmente con il rafforzare le posizioni dei gruppi dirigenti, specialmente dei dirigenti di vertice e nazionali, a scapito dei dirigenti locali (nonostante alcuni meritori sforzi di ["regionalizzazione"] dei partiti non sostenuti, però, dall'opportuna disciplina legislativa)».

<sup>288</sup> Cfr. *supra*, par. 6.

un tempo, essendo stato abolito sia quello diretto che il rimborso elettorale<sup>289</sup>; inoltre non ha previsto, per la commissione, una dotazione organica adeguata ai complessi compiti ad essa assegnati<sup>290</sup>.

Ancora è possibile guardare con favore sia l'estensione del dovere di pubblicità in capo agli eletti in organi di rappresentanza e ai responsabili nazionali dei partiti, consistente nel rendere pubbliche la dichiarazione dei redditi e le spese sostenute in campagna elettorale<sup>291</sup>, sia la previsione di diverse regole di trasparenza (come, ad esempio, la predilezione di strumenti di pagamento alternativi al contante, in quanto garantiscono una maggiore tracciabilità della transazione e, più in generale, la pubblicazione dei finanziatori dei diversi partiti).

In tal modo, forse, il partito politico tornerebbe ad assumere il ruolo che l'Assemblea costituente gli aveva assegnato, anche attraverso l'introduzione di requisiti minimi di democrazia interna rivolti a tutti i partiti<sup>292</sup>, che siano costantemente verificabili, al fine di permettere un maggiore controllo nei confronti dell'attività interna ed esterna degli esponenti principali del partito.

---

<sup>289</sup> Cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, cit., 82, laddove afferma che «nel nostro ordinamento – paradossalmente – è stata l'abolizione del finanziamento pubblico a costituire il presupposto per l'introduzione di una disciplina legislativa sui partiti», ritenendo che «di tale paradosso non si può non tenere conto quando si propone di irrigidire ancora di più tale disciplina, poiché, se la contropartita (ossia il finanziamento) è “scarsa”, i partiti potrebbero scegliere di rinunciare al contributo pubblico e sottoporsi a minori controlli». In senso analogo D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 100.

<sup>290</sup> Si ricorda che a supporto della Commissione sono destinati i dipendenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, in base a quanto stabiliscono i Presidenti delle due assemblee. Diversamente una proposta precedente prevedeva l'istituzione di un'Autorità indipendente con la dotazione organica propria di venti persone (sul punto si veda E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 18).

<sup>291</sup> Cfr. *supra*, par. 6.

<sup>292</sup> Anche se imporre a tutti i partiti «l'adozione di uno statuto-tipo» è visto, da autorevole dottrina, come una «soluzione di dubbia legittimità costituzionale»; infatti essa preferirebbe soluzioni che permettano di «garantire la trasparenza dei processi decisionali» dei partiti o movimenti politici, che, se approvate, sarebbero accolte certamente con favore (F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, cit., 84). Viceversa si ritiene che «la lettura congiunta» degli articoli 49, 18 e 2 della Costituzione «può consentire di superare i dubbi sul riferimento dell'art. 49 Cost. alla sola democrazia “dei” partiti o anche a quella “nei” partiti, giustificando un intervento normativo – seppur non imposto dalla Costituzione – anche sugli assetti organizzativi del partito politico, sì da tutelare i militanti, gli iscritti e i simpatizzanti, sulla base della maggiore o minore apertura del partito alla partecipazione» (D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 256).

Anche dalle ultime vicende<sup>293</sup> è emersa la preponderanza della corruzione del singolo che, nell'assenza di un partito forte, ha accentrato il potere su di sé: il ritorno ad un ruolo centrale del partito, quale formazione sociale che sia però realmente, idealmente e democraticamente rappresentativa dei suoi iscritti, potrebbe aiutare ad arginare tali fenomeni<sup>294</sup>.

Come si vedrà nel prosieguo, si ritiene pressoché necessaria l'approvazione di una disciplina sui partiti o movimenti politici che sia organica e complessiva, dovendo essi finalmente «accettare di procedere attraverso una riforma seria ed a tratti già delineata» in accoglimento dell'idea «che vi siano delle regole che garantiscano il gioco democratico»<sup>295</sup>.

---

<sup>293</sup> Cfr. *supra*, par. 7.

<sup>294</sup> In senso analogo I. LAGROTTA, *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, in *Federalismi.it*, 21/2020, 204-227, spec. 215, il quale ritiene che «[n]on solo la titolarità di funzioni pubbliche esige quindi una regolamentazione[,] ma anche il ruolo effettivo che questi [ossia i partiti] svolgono nella selezione delle candidature, nella gestione delle risorse finanziarie e nell'influenza generalizzata sulle istituzioni democratiche». Allo stesso tempo si rileva che comunque non vi sia «correlazione biunivoca» tra corruzione e finanziamento della politica: «risolvere il problema del finanziamento ai partiti attraverso una legge che regolamenti le forme lecite di erogazione non risolv[e] il problema della corruzione, così come, ad esempio, l'erogazione del sussidio di povertà non elimina il fenomeno del furto, perché chi ha il sussidio di povertà può continuare a fare il ladro, se il deterrente della sanzione penale non lo trattiene dal farlo» (P. SEVERINO, *Finanziamento della politica e corruzione: profili penalistici*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, cit., 199-206, spec. 200).

<sup>295</sup> I. LAGROTTA, *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, cit., 226 s. In senso analogo, anche se meno recente, T.E. FROSINI, *Finanziamento della politica e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, cit., 426, laddove riteneva che «[l]a strada da percorrere per regolare quegli sregolati dei partiti politici» fosse quella di una proposta di legge che «a) nella prima parte» stabilisca «che i partiti devono avere degli statuti pubblici e indic[hi] i tratti democratici che devono essere obbligatoriamente presenti; b) successivamente» si disciplini «la selezione delle candidature, prevedendo la consultazione degli iscritti o, facoltativamente, le primarie tra gli elettori; c) infine» preveda una contribuzione indiretta (secondo il sistema attualmente vigente del 2 per mille, anche se allora si pensava fosse meglio del 4 per mille) e «una serie di agevolazioni fiscali e tariffarie». Ad ogni modo l'Autore, a conclusione del contributo, proponeva una domanda, ancora oggi attuale: «sono i nostri partiti politici disposti [...] a regolamentare sé stessi? [I]l vero limite di una (buona) legge sui partiti è che sono gli stessi partiti a doverla scrivere, approvare e votare». Forse, però, almeno sul primo punto i cittadini potrebbero portare il loro contributo attraverso una proposta di legge di iniziativa popolare di cui all'articolo 71 della Costituzione: il problema rimane per l'approvazione e votazione. Sulle elezioni primarie si veda, tra gli altri, il contributo di L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018.

## CAPITOLO III

### La corruzione politica

SOMMARIO: **Sezione I.** *La corruzione.* – 1. *La definizione (in senso più ampio) di corruzione in riferimento ai partiti e movimenti politici.* – 2. *Le principali cause della corruzione e i motivi che non rendono particolarmente agevole l'emersione del fenomeno.* – 3. (Segue) *I principali attori delle vicende corruttive.* – 4. *Le misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione come dovere costituzionale.* – 5. *L'indice di percezione della corruzione ed una sua critica.*

**Sezione II.** *La lotta alla corruzione politica sul piano internazionale.* – 1. *L'interesse di tutti gli Stati a contrastare il fenomeno.* – 2. *La Convenzione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).* – 3. *Il Consiglio d'Europa e l'istituzione del gruppo GRECO: i rapporti sulla prevenzione della corruzione in riferimento al finanziamento della politica e all'integrità dei parlamentari.* – 4. (Segue) *L'OSCE e la Commissione di Venezia.* – 5. *L'Organizzazione delle Nazioni Unite e la Convenzione di Merida.* – 6. *L'Unione europea ed il suo richiamo all'Italia: conflitto di interessi, finanziamento dei partiti, controlli e sanzioni.*

**Sezione III.** *La lotta alla corruzione politica sul piano nazionale.* – 1. *L'indecisione del legislatore tra la prevenzione e la repressione penale del fenomeno corruttivo.* – 2. (Segue) *Le recenti tendenze del legislatore: un ritorno al rafforzamento del sistema repressivo e un "timido accenno" a misure di contrasto della corruzione politica.* – 3. *Ulteriori strumenti per il contrasto del fenomeno della corruzione: le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalla carica previste dalla c.d. legge Severino.* – 4. *Le regolazioni dei conflitti di interessi e delle lobby: alcuni disomogenei interventi e la necessità di una disciplina organica.*

## Sezione I. La corruzione

### 1. La definizione (in senso ampio) di corruzione in riferimento ai partiti e movimenti politici

Nel percorso che si è fin qui svolto sono stati evidenziati alcuni degli scandali di corruzione che hanno riguardato la politica e si è cercato di far risaltare gli interventi normativi che hanno interessato i partiti e che sono stati approvati nell'imminenza delle indagini, dei processi o, più in generale, delle notizie su fatti riconducibili alla corruzione. In questo capitolo si concentra l'attenzione sul fenomeno della corruzione e sugli strumenti (ulteriori rispetto a quelli visti in riferimento ai soli partiti politici) messi in campo per arginare il fenomeno. In tal modo sarà possibile poi trarre alcune conclusioni in merito agli strumenti elaborati dalle politiche di contrasto alla corruzione ed a nuove disposizioni che potrebbero essere introdotte al fine di garantire la più ampia trasparenza nell'esercizio di funzioni pubbliche e di limitare il fenomeno corruttivo in riferimento ai partiti o movimenti politici e alla politica tutta.

Dunque, in prima analisi, si ritiene necessario chiarire il concetto di corruzione ai fini della presente ricerca, poiché a tale locuzione può essere ricondotto un significato più o meno ampio. Infatti, nel senso più esteso possibile si potrebbe definire corruzione quella condotta di un soggetto che abusi del suo potere pubblico a beneficio di interessi privati propri o altrui<sup>1</sup>. Se invece si sposta l'attenzione su quanto previsto, ad esempio, nel codice penale italiano, si osserva che il legislatore ha collegato il predetto lemma ad un significato più ristretto; infatti sono previste la c.d. corruzione impropria, consistente nella condotta del pubblico ufficiale che, nell'esercizio di un suo dovere-potere, si fa dare o promettere denaro o

---

<sup>1</sup> Sul punto si vedano le osservazioni, tra gli altri, di S. BUSSO, R. SCIARRONE, *Alla ricerca della corruzione politica*, in R. SCIARRONE, *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, 2017, 29-71, spec. 31. Gli Autori rilevano criticamente che una definizione troppo ampia comporterebbe «una scarsa utilità sul piano analitico».



altra utilità per sé o per altri<sup>2</sup>, e la c.d. corruzione propria, ossia il comportamento del pubblico ufficiale che, a seguito della ricezione o della promessa di denaro o altra utilità per sé o per altri, ometta o ritardi di proposito un atto che ha il dovere di compiere o compia «un atto contrario ai doveri di ufficio»<sup>3</sup>. Tuttavia limitare oltremodo, soprattutto in riferimento alla c.d. “corruzione politica”, l’oggetto di indagine non permette di osservare integralmente il fenomeno di cui si è già ampiamente detto nel capitolo precedente.

Pertanto quando si tratta di “corruzione politica” il riferimento non è alla definizione di corruzione che si trova nella legislazione penale, ma, più in generale, alla «*maladministration*»<sup>4</sup>; si è dunque inteso qui osservare tutti quei «comportamenti» che, adottati da esponenti politici o comunque da soggetti in ambito politico, siano o siano stati «espressione di malaffare»<sup>5</sup>. Si ritiene pertanto condivisibile, in questo particolare ambito, rifarsi ad una definizione di corruzione sociologica<sup>6</sup>, quindi più ampia di quella prevista dal codice penale, con la conseguenza che ad essa possano essere ricondotte anche altre fattispecie di reato previste dall’ordinamento che non sono rubricate con il termine “corruzione” (come ad esempio la concussione, il traffico di influenze illecite o il finanziamento illecito

---

<sup>2</sup> Art. 318 c.p.

<sup>3</sup> Art. 319 c.p.

<sup>4</sup> F. MERLONI, *Corruption and Public Administration. The Italian case in a comparative perspective*, Oxford, 2019, spec. 9 laddove l’Autore osserva che la corruzione è un fenomeno diffuso e l’esperienza di ogni giorno può solo che confermare l’affermazione e ricorda che «*[t]his is especially true when corruption is defined in a broader sense to include “maladministration”*».

<sup>5</sup> G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione. Tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*, Roma, 2018, spec. 67. L’Autore nelle pagine a seguire analizza la definizione di corruzione nei diversi livelli (nell’ordinamento giuridico multilivello, nell’ordinamento nazionale e nelle convenzioni internazionali). Sul concetto di corruzione si veda anche A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti d’interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, cit., spec. 6, laddove osserva che le misure previste dalla legge Severino sorgessero «in una fase politica fortemente caratterizzata dal risanamento dei conti pubblici, in cui era messo giustamente in luce come la dissipazione delle risorse pubbliche fosse da imputare in larga misura», tra le altre, anche «alla corruzione, da intendere non solo come fattispecie penalistica, ma come comprensiva di qualunque utilizzo di risorse pubbliche a fini personali».

<sup>6</sup> Cfr. N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *Federalismi.it*, 9/2019, spec. 9, laddove si afferma «che la definizione condivisa di corruzione nel senso sociologico del termine si sostanzia nel piegare i poteri conferiti da un mandato a un interesse privato, individuale[,] dunque in definitiva nel far prevalere, in una situazione di conflitto di interessi, quello privato a discapito di quello pubblico».

ai partiti)<sup>7</sup>, restando comunque fondamentale in tale accezione la presenza di «un [“]agente[”], [o] il corrotto, [...] un [“]cliente[”], o corruttore» e della parte danneggiata dal loro comportamento<sup>8</sup>.

Ancora può affermarsi che, affinché vi sia corruzione debbano sussistere almeno due condizioni. Innanzitutto che vi sia uno scambio tra almeno due soggetti, di cui uno titolare di un potere pubblico e al quale viene offerto, promesso, consegnato denaro o altra utilità dall’altro (dunque, da un lato, uno dei due che offre, promette, consegna o paga qualcosa al secondo e, dall’altro lato, questi che assume, grazie alla posizione che occupa, dei comportamenti che favoriscono il primo); secondariamente, che tale traffico sia ritenuto non conforme a diritto (si assiste, infatti, ad un abuso del potere pubblico affidato ad uno dei soggetti intervenienti)<sup>9</sup>.

Inoltre, nei fatti di corruzione si assiste a una condotta adottata da due soggetti (il corruttore che paga, offre o promette, ed il corrotto che in tal modo “vende” la sua funzione pubblica per favorire il primo), ulteriormente insidiosa in quanto il danneggiato da tale comportamento potrebbe non sapere di aver subito le conseguenze di un’azione criminosa. Infatti, si può certamente individuare una prima parte lesa dalla commissione di un siffatto accordo nella Repubblica poiché il comportamento del pubblico ufficiale, abusando della posizione che ricopre per la sua pubblica funzione, è indirizzato alla soddisfazione di altri interessi che sono diversi ed in contrasto con i principi e i valori posti a fondamento dello stesso

---

<sup>7</sup> Cfr., tra gli altri, V. MANES, *Corruzione senza tipicità*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 3/2018, 1126-1155, spec. 1142 ss. Inoltre sul punto e, più in generale, sulla corruzione pubblica si veda la monografia di A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Torino, 2012, spec. 34 ss.

<sup>8</sup> In tal modo la definizione di corruzione, soprattutto politica, è più ampia di quella prevista dalla legislazione penale senza però assumere un’estensione tale da includere qualsiasi abuso del pubblico ufficiale volto a interessi privati. Infatti, osservano gli Autori, si è giunti a «defini[re] la corruzione come rapporto [“]triadico[”]» (S. BUSSO, R. SCIARRONE, *Alla ricerca della corruzione politica*, cit., 31).

<sup>9</sup> M. GRANOVETTER, *La costruzione sociale della corruzione*, traduzione di C. BELLÌ, R. PEDERSINI, in *Stato e mercato*, 78/2006, 343-368, spec. 344 laddove l’Autore afferma che «[p]erché si possa parlare di corruzione [...] bisogna che: a) le due serie di eventi siano in una relazione di causa ed effetto – c’è un qualche *quid pro quo* – non sono semplicemente indipendenti l’una dall’altra; [...] b) questo dare e avere sia contrario alla legge o agli standard morali locali comunemente accettati o a entrambe le cose». Inoltre sulle condizioni affinché si possa definire la corruzione “politica” si vedano, tra le altre, le osservazioni di G. FIDONE, *Lotta alla corruzione e perseguimento dell’efficienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3/2016, 753-768, spec. 753 s.

ordinamento repubblicano. Però, allo stesso modo, in diversi casi risultano danneggiati tutti coloro che, ad esempio, non hanno superato un concorso o non hanno vinto un appalto, perché al loro posto si trova un soggetto che molto probabilmente non possedeva i requisiti necessari<sup>10</sup>. Non si può comunque non osservare che il costo della corruzione (la c.d. mazzetta, tangente) è, in realtà, a carico della collettività: l'aumento del costo dei lavori (necessario per il pagamento dei corrotti), l'utilizzo di materiale più scadente (magari nella costruzione di infrastrutture, rendendole meno efficienti e sicure per i cittadini) o, ad esempio, la presenza di soggetti meno qualificati in luogo di coloro che rimangono esclusi per non aver, di fatto, corrotto il pubblico ufficiale (provocando un danno non quantificabile ai veri capaci e meritevoli, oltre che alla società)<sup>11</sup>, rappresentano solo alcune delle possibili conseguenze dannose della “*maladministration*”. La corruzione, o il malaffare pubblico, è un danno per l'intera collettività, per tutti i cittadini: è una possibile causa dell'inefficienza della pubblica amministrazione<sup>12</sup> e

---

<sup>10</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 marzo 2016. In particolare, al paragrafo 4, l'Autore osserva che «la corruzione è un reato bilaterale[...]: per ogni privato che offre denaro c'è un pubblico ufficiale che tradisce il suo ruolo, i suoi obblighi, il suo “servizio esclusivo per la Nazione”, come dice la Costituzione. Ma per ogni reato di corruzione ci sono anche tutti gli altri cittadini che si vedono privati di qualcosa che, in base al merito, al rispetto della legge, sarebbe potuto spettare a loro». Tra le altre, si vedano anche le affermazioni di M. GRANOVETTER, *La costruzione sociale della corruzione*, cit., spec. 344, il quale rileva che «[i]l termine [“]doveri[”] implica che la corruzione comporta un abuso della fiducia e della responsabilità formale di cui una persona dispone in virtù della posizione che ricopre in una organizzazione».

<sup>11</sup> Cfr. G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione. Tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*, cit., 27 ss., laddove l'Autore ritiene che la corruzione produca i seguenti effetti sull'economia: «- sviamento di risorse [...]; - adozione di normative errate o comunque non efficaci [...]; - abbassamento del livello degli investimenti [...]; - riduzione dei livelli di efficienza e competizione [...]; - abbassamento del gettito fiscale per beni e servizi [...]; - innalzamento della spesa pubblica [...]; - riduzione della fedeltà fiscale [...]; riduzione della produttività e scoraggiamento dell'innovazione [...]; - aumento dei costi delle attività [...]; - abbassamento dei livelli di crescita [...]; - abbassamento dei livelli di occupazione del settore privato [...]; - riduzione del numero di posti di lavoro di qualità nel settore pubblico [...]; - aumento di povertà e diseguaglianze [...]; - attentato allo Stato di diritto [...]; - ostacolo a riforme democratiche e orientate al libero mercato [...]; - aumento dell'instabilità politica» oltre ad una «non secondaria conseguenza della corruzione sui sistemi economici, con specifico riferimento alla fuga dei cervelli».

<sup>12</sup> G. FIDONE, *Lotta alla corruzione e perseguimento dell'efficienza*, cit., il quale, a p. 755, ricorda che inefficienza e corruzione siano «patologie ben distinte», infatti «può aversi inefficienza anche senza corruzione» ma, «[d]iversamente, è più difficile affermare che possa esservi corruzione che non generi inefficienza».

costituisce soprattutto un rilevante problema economico, anche perché le risorse che potrebbero essere impegnate per servizi destinati a tutti sono distratte, alla fine, dall'enorme costo della corruzione<sup>13</sup>.

## **2. Le principali cause della corruzione e i motivi che non rendono particolarmente agevole l'emersione del fenomeno**

Si è consapevoli che non sia facile (e, certamente, non si riuscirà sul punto ad essere esaurienti) “incasellare” le ragioni della presenza ricorrente di fatti di corruzione, ma si ritiene che possano essere evidenziate alcune tra le loro principali cause.

Infatti, è emerso, anche dai casi più recenti, che il fenomeno corruttivo avviene specialmente in quei settori in cui il privato è interessato ad un'attività da svolgersi nell'interesse della Pubblica Amministrazione. Il punto critico, per cui il corruttore reputa più semplice ottenere qualcosa garantendo un beneficio a colui che, ricoprendo un incarico pubblico in grado di garantirgli ciò che vuole, è certamente ricavabile dalla complessità normativa e dall'eccessiva burocratizzazione delle procedure amministrative<sup>14</sup>: quando le disposizioni vigenti sono «scritte male,

---

<sup>13</sup> Sul punto, tra le altre, si vedano le osservazioni di A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, cit., spec. § 4, il quale, in riferimento al contrasto alla corruzione, ritiene che «[I]addove manchi una reale politica di prevenzione e repressione della corruzione si genera un'economia “malata” e, in modo ancora più grave, si determina un pericoloso scollamento tra persone e istituzioni, tra cittadini e società politica, che è paradossalmente alla base di un'ancora maggiore diffusione di un regime di illegalità diffusa». Sui danni economici causati dalla corruzione si rinvia, tra gli altri, anche al contributo di G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia: l'Obiettivo dell'Integrità nel Sistema Valoriale di Riferimento*, in *DPCE Online*, 1/2019, 359-393, spec. 361 s.

<sup>14</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, cit., spec. § 3, il quale ritiene «fondamentale proseguire, dunque[,] sulla strada della semplificazione amministrativa e della sburocratizzazione che rappresenta attività fondamentale per garantire un'amministrazione *friendly*, ma che costituisce anche strumento di lotta alla corruzione». Inoltre, sul punto, si rileva che un recente studio ha inteso dimostrare la possibilità di porre argine alla corruzione e/o all'inefficienza della P.A. attraverso una «minore, e non maggiore, supervisione» *ex ante*, poiché, infatti, secondo tale ricerca si potrebbe raggiungere un siffatto obiettivo garantendo una maggiore autonomia ai dipendenti delle P.A., prevedendo, per gli stessi dipendenti, un sistema di incentivi economici e predisponendo «un rigoroso

oscuri, qualitativamente scadenti» è maggiore la possibilità che vi siano soggetti che ricorrano a metodi corruttivi<sup>15</sup>, in primo luogo perché nella complessità e poca trasparenza delle procedure è più facile che un titolare della funzione pubblica possa piegare le norme a suo piacimento (essendo più difficile effettuare controlli o, comunque, cogliere la presenza di comportamenti illeciti); in secondo luogo, poiché tramite tali condotte lo stesso corruttore potrà assicurarsi il risultato voluto, superando gli ostacoli che una disciplina articolata potrebbe far sorgere. Inoltre, «l'incertezza del diritto», causata dall'ingente numero di disposizioni (tra l'altro, come detto, di scarsa qualità), è una delle condizioni che permette lo sviluppo e l'aumento di «realità estranee alle dinamiche istituzionali o, addirittura, fenomeni antiggiuridici» in cui si inseriscono la criminalità organizzata e l'attività dei faccendieri (o anche «i c.d. facilitatori», di cui si dirà), i quali, attraverso modalità corruttive, «aiutano ad esercitare i diritti» che, altrimenti, per la complessità normativa e la troppa burocratizzazione non verrebbero garantiti<sup>16</sup>.

Ancora, come ulteriori cause di corruzione, in dottrina si è ritenuto che rappresentino elementi in grado di aumentare il rischio della presenza di fenomeni

---

monitoraggio *ex-post*: cfr. O. BANDIERA, M. BEST, A. KHAN, K. PARRY, A. PRAT, *L'arma contro la corruzione? A volte è l'autonomia*, in *www.lavoce.info*, 2 giugno 2021.

<sup>15</sup> A. RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, "buon governo"*, cit., spec. 522. Sul punto si veda, tra gli altri, anche il contributo di A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, cit., spec. § 3. Tuttavia, sulle «ragioni» che hanno contribuito a causare un'«[“]esondazione[”] legislativa» si veda, tra gli altri, il contributo di L. CASINI, *Politica e Amministrazione: «The Italian Style»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019, 13-37, spec. 18 ss.

<sup>16</sup> A.M. NICO, *Gli strumenti di prevenzione della corruzione per le cariche pubbliche: incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità*, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione*, cit., 85-101, spec. 97 s. L'Autrice osserva, riferendosi anche a quanto affermato da M. AINIS, *La legge in meno che può aiutarci a combattere la corruzione*, in *Corriere della Sera*, 15 marzo 2016, che il faccendiere (o facilitatore) trova ampio spazio di movimento grazie anche al fatto che i corpi intermedi (come i partiti ed i sindacati) siano in crisi e non costituiscano più l'anello di congiunzione tra istituzioni e società. Sulla relazione tra il numero di leggi e la corruzione si vedano anche, tra le altre, le osservazioni di A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit., spec. 116 ss., che, tra l'altro, è stata di recente confermata dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aggiornato al 28 aprile 2021, § 13.8 (*Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione*), 68, secondo cui «[l]a corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi» e, pertanto, «[l]a semplificazione normativa [...] è in via generale un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi»: «[v]i sono, in particolare, alcune norme di legge che possono favorire più di altre la corruzione», rendendosi, «dunque, necessario individuare prioritariamente alcune di queste norme e procedere alla loro abrogazione o revisione».

corruttivi, da un lato l'«assenza di [una] professionalità» tra i dipendenti pubblici e il conseguente «ricorso a privati» per l'esternalizzazione di attività dell'amministrazione («*outsourcing*») o per la gestione di attività di pubblico interesse tramite appalti («*contracting out*») e, dall'altro lato, «la complessità e i tempi di decisione» e «il ricorso a procedure derogatorie»<sup>17</sup>.

Ad ogni modo, uno dei principali problemi del fenomeno corruttivo è proprio il fatto che restano sempre sconosciuti i fatti illeciti che rientrano in una delle fattispecie ad essa riconducibili. Infatti, per le caratteristiche che le sono proprie e per le modalità con cui si giunge alla conclusione dell'affare illecito, la corruzione si presta a restare un accordo segreto tra i soggetti che ne prendono parte. Non è nell'interesse di nessuno far sapere che vi è stato un accordo siffatto, poiché le parti che sono a conoscenza del *pactum sceleris* sono le medesime beneficiarie: è un'impresa ardua, dunque, accertare il fenomeno perché, da un lato, le parti dell'accordo non saranno propense a denunciare quanto illecitamente commesso e, dall'altro lato, i soggetti terzi agli accordi volti a porre in essere attività corruttive non saranno presenti ad assistere alla conclusione del patto o comunque non saranno in grado di testimoniare la loro esistenza<sup>18</sup>.

E se questo è sempre stato un dato acclarato, si è evidenziato che, a seguito delle inchieste giudiziarie degli anni '90 del secolo scorso, i fenomeni corruttivi non hanno più riguardato quasi esclusivamente i partiti, ma si sono sempre di più diffusi

---

<sup>17</sup> S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, spec. 53, il quale osserva che esse sono possibili cause di corruzione anche perché «le prime due [...] indeboliscono gli uffici pubblici» e «le altre due [...] conferiscono a essi un eccesso di discrezionalità». Sul punto, in senso analogo, si veda, tra gli altri, anche G. CORICA, V. MARTONE, *I circuiti corruttivi nei livelli di governo*, in R. SCIARRONE (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, cit., 129-153, spec. 150.

<sup>18</sup> E, molto probabilmente, per questa ragione si può ritenere che vi sia «una evidente insufficienza del sistema giudiziario nel perseguire e reprimere il fenomeno corruttivo [...]. Tale insufficienza si spiega [per l'appunto] anche per il fatto che entrambe le parti dell'accordo corruttivo (ovvero il corrotto e il corruttore) hanno convenienza a che lo stesso accordo rimanga nascosto» (G. FIDONE, *Il Contrasto della Corruzione in Italia: l'Obiettivo dell'Integrità nel Sistema Valoriale di Riferimento*, cit., spec. 366). Inoltre si vedano sul punto, tra le altre, anche le osservazioni di R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, 39.

e ramificati, rendendo l'emersione del fenomeno «ancor più difficile da individuare»<sup>19</sup>.

Infatti, come è stato appena anticipato, si è potuto constatare, attraverso quanto descritto nei capitoli precedenti, che il fenomeno corruttivo a seguito di Tangentopoli, vuoi anche perché i partiti politici, a causa della sfiducia maturata nei loro confronti, non hanno più avuto il ruolo che detenevano precedentemente, è dilagato ulteriormente. Si è così affermato, come conseguenza, il profilarsi di piccoli fatti di corruzione che hanno, come nuovi attori, i dirigenti ed i funzionari della pubblica amministrazione<sup>20</sup> o, comunque, vicende corruttive che hanno coinvolto più politici il cui fine ultimo non era più solo quello di ottenere, tramite le tangenti, delle risorse per i partiti, ma, quasi esclusivamente, un arricchimento personale (le vicende degli ultimi anni – che, in precedenza, sono state evidenziate – sono un esempio di quello che si sta affermando)<sup>21</sup>.

E, in questo particolare «campo di interazione che appare caratterizzato da un elevato grado di confusione e opacità»<sup>22</sup>, si muove e prende spazio, come si è anticipato, il “faccendiere”, ossia un soggetto che svolge, quasi come esercitasse una professione, il ruolo di facilitatore. Infatti, dietro il pagamento di lauti compensi, il faccendiere si preoccupa di garantire, a chi lo ha incaricato, il conseguimento del risultato sperato (la delibera favorevole, la vincita dell'appalto, ...). Ovviamente, ma è sempre bene precisarlo, il faccendiere utilizza una parte dell'ingente compenso per

---

<sup>19</sup> A. PERTICI, M. TRAPANI, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, cit., XI-XII, spec. XI.

<sup>20</sup> Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, cit., spec. § 3, il quale sottolinea che il 1993 segna uno spartiacque: prima «la politica [...] fa anche gestione», successivamente «[g]li atti gestionali sono interamente rimessi in via espressa per legge alla dirigenza»; ne consegue che «[l]a pressione corruttiva da parte dei privati e la propensione o, meglio, il rischio corruttivo si sposta in modo “naturale” dalla politica alla dirigenza, che a questo punto diviene il vero ganglio sensibile». Inoltre, come osservato da S. BUSSO, A. VESCO, *La corruzione e il suo contrasto: una mappa dei reati*, in R. SCIARRONE (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, cit., 73-100, spec. 88, «la corruzione de-politicizzata continua a coinvolgere i politici, ma sempre più spesso come parte di una rete affaristico-criminale che prescinde dalla stretta sfera dei partiti».

<sup>21</sup> Cfr. M. BETTI, V. METE, *Risorse, settori e finalità negli scambi*, in R. SCIARRONE (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, cit., 101-127, spec. 119.

<sup>22</sup> S. BUSSO, R. SCIARRONE, *Alla ricerca della corruzione politica*, cit., spec. 36 s.

pagare la tangente al politico o dirigente pubblico che permette la riuscita dell'operazione<sup>23</sup>.

Il provento della corruzione, come si è inteso, prima di Tangentopoli era utilizzato quasi integralmente per finanziare o sostenere il partito politico<sup>24</sup>. Successivamente si sono verificati casi di utilizzo delle risorse illecitamente ottenute per fini personali (vacanze, cene, sconti su ristrutturazioni di immobili, ...), ma anche per fini politici: il beneficio scaturito dalla condotta illegalmente tenuta era diretto ad ottenere, non per il partito ma esclusivamente per il singolo politico, la possibilità di pagarsi le costose campagne elettorali personali (al più finanziando la corrente di appartenenza) o, direttamente, a concludere uno scambio di voti<sup>25</sup>.

Inoltre, si è acclarata una differenza nella modalità di scambio del provento per l'attività illecita esercitata: si assiste ad una prestazione occasionale quando l'affare illecito si conclude con un'azione isolata o con altre azioni distanziate nel tempo l'una dall'altra; diversamente, in altre occasioni, si è mantenuta una stabilità del pagamento della tangente, come si è visto nei casi che hanno riguardato Presidenti di Regione o in quello che ha coinvolto l'amministrazione capitolina, e, dunque, il corrotto è messo a "libro paga" del corruttore che o mette a sua

---

<sup>23</sup> *Ibidem*. Sul ruolo del c.d. faccendiere si veda, tra gli altri, anche il contributo di G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3 aprile 2018, 4, il quale osserva che nella «corruzione sistemica o organizzata si moltiplicano gli attori: da un lato per controllare ogni singolo passaggio (politico, burocratico, imprenditoriale) che porta dal finanziamento alla realizzazione dell'opera, dall'altro per la necessità di interporre tra i protagonisti principali altri soggetti», come il facilitatore, «che non solo evitano contatti diretti, ma apportano anche un loro specifico contributo, fatto di relazioni e di *know-how* delle questioni via via più complesse che una legislazione ed una prassi sempre più confuse e contraddittorie oggi pongono».

<sup>24</sup> Cfr. RIDOLA P., *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, cit., 23-43, spec. 24 s., il quale ricorda che nel 1971 era stata eseguita una ricerca che aveva fatto emergere «i cinque canali» usati dai partiti (grazie all'occupazione da parte dei partiti politici dei diversi apparati delle pubbliche amministrazioni) per finanziarsi: «contributi degli iscritti e dei simpatizzanti; sovvenzioni provenienti da organismi privati esterni (ivi comprese le [“]provvigioni[”] su contratti e forniture, pretese dai partiti, allorché essi erano in condizione di influenzare la conduzione delle amministrazioni centrali e locali); distrazioni di pubblico denaro, operate mediante prevaricazioni burocratiche, gestioni fuori bilancio, utilizzazione di [“]fondi neri[”] di enti statali e parastatali; redditi di attività affaristiche, industriali e commerciali, controllate dai partiti tramite cooperative, società commerciali ed immobiliari, intermediazioni di scambi con l'estero; aiuti finanziari dall'estero, sia da parte di governi stranieri che da parte di organizzazioni sindacali o private».

<sup>25</sup> S. BUSSO, R. SCIARRONE, *Alla ricerca della corruzione politica*, cit., spec. 66 s.



disposizione beni e servizi o, direttamente, elargisce nei suoi confronti un “secondo stipendio”<sup>26</sup>.

Tornando sul tema della difficoltà di emersione delle vicende di corruzione, si osserva, infatti, che molto spesso si ha notizia di tali fatti a seguito di indagini volte a perseguire altri reati; la corruzione non sarà quasi mai isolata in quanto, affinché i membri del *pactum sceleris* possano ottenere il risultato sperato, emergeranno altri comportamenti suscettibili di essere perseguiti penalmente: con molta probabilità, ad esempio, da un lato il corrotto compirà atti esorbitanti o comunque contrari ai suoi doveri d’ufficio e, dall’altro lato, il corruttore, per il pagamento della tangente, porrà in essere dei comportamenti volti o a evadere il fisco o a falsificare fatture o bilanci. Pertanto, è dinnanzi a questi c.d. «reati spia» che la magistratura inquirente si attiva per indagare e verificare se, in tali casi, sussistono anche condotte corruttive<sup>27</sup>.

Dunque, come si vedrà, in primo luogo è stata ritenuta necessaria una particolare attenzione a quei fenomeni riconducibili ai c.d. reati spia e, in secondo luogo, sono state considerate indispensabili alcune tecniche investigative, quali, ad esempio, le intercettazioni e l’estensione, anche per i reati di corruzione, della possibilità di installare e utilizzare un captatore informatico sul telefonino del soggetto sottoposto ad indagine<sup>28</sup>.

### 3. (Segue) I principali attori delle vicende corruttive

I fatti di corruzione che si sono osservati hanno evidenziato che tra i soggetti maggiormente esposti alle vicende corruttive vi sono certamente coloro che ricoprono un incarico politico: alcuni esponenti del mondo della politica, dunque, sono costantemente rimasti coinvolti in episodi di c.d. “*maladministration*”. Si è detto che Tangentopoli abbia segnato un cambio di rotta a cui è seguita l’emersione

<sup>26</sup> Cfr. sul punto M. BETTI, V. METE, *Risorse, settori e finalità negli scambi*, cit., spec. 119.

<sup>27</sup> R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, 2018, spec. 65 ss. Gli Autori, infatti, ritengono che i principali «reati spia» siano «l’abuso d’ufficio, il falso in bilancio e alcuni reati fiscali».

<sup>28</sup> *Ivi*, 66 ss.

di casi di corruzione legata più a funzionari o dirigenti della Pubblica Amministrazione che ai soli politici e, si ricorda, la comparsa dei c.d. faccendieri (o facilitatori)<sup>29</sup>. Se questo è vero, si consideri anche che si è verificato, in aumento a partire dagli anni '90, un crescente ruolo da protagonista, nella gestione del malaffare, dei politici locali<sup>30</sup>.

Inoltre, è possibile affermare che, a livello nazionale, i soggetti politici più implicati in accordi corruttivi sono i parlamentari e, tra questi, quelli che, spesso, pur non rivestendo incarichi importanti, riescono, comunque, ad influire su coloro che ricoprono cariche utili affinché si avveri l'esito sperato dalle parti dell'accordo corruttivo<sup>31</sup>. Viceversa, i fenomeni di corruzione che coinvolgono la politica locale hanno, spesso, come parte dell'accordo un politico che ricopre una carica monocratica di governo dell'ente locale (Presidente di Giunta, Sindaco o Assessore)<sup>32</sup>.

Ad ogni modo le vicende di corruzione non hanno riguardato esclusivamente soggetti politici e, infatti, insieme a loro, si sono coinvolti in tali accordi a volte funzionari pubblici, altre imprenditori e, altre volte ancora, professionisti vari<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. *supra*, par. 2.

<sup>30</sup> G. CORICA, V. MARTONE, *I circuiti corruttivi nei livelli di governo*, cit., spec. 136 s., laddove gli Autori osservano che tra il prima ed il dopo Tangentopoli è possibile «delimitare due modelli diversi di funzionamento dei circuiti corruttivi»: «[i]l primo, più diffuso nella prima Repubblica, è un modello centralizzato e coinvolge prevalentemente istituzioni e politici nazionali»; «[i]l secondo modello, maggiormente rappresentativo del post-Tangentopoli, mostra come il decentramento di funzioni possa configurare nuovi spazi di azione, all'interno dei quali si dipanano scambi corruttivi con regole proprie, maturate in relazione alla nuova cornice istituzionale e alle dinamiche politiche specifiche dell'arena regionale».

<sup>31</sup> *Ivi*, 139 s.

<sup>32</sup> *Ivi*, 131 ss. Alla p. 140 è possibile consultare una tabella dalla quale si apprendono i valori che, in base ad una ricerca statistica basata su sentenze della Corte di Cassazione, rappresentano il grado di coinvolgimento dei politici a livello locale e a livello nazionale. Nella stessa ricerca, L. BRANCACCIO, V. METE, A. SCAGLIONE, *Gli attori e i reticoli della corruzione*, in R. SCIARRONE, *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, cit., 155-177, spec. 164 s., si osserva che come conseguenza di Tangentopoli non si assiste ad un cambiamento «[del]la dimensione quantitativa dei politici coinvolti in vicende di corruzione ma, [si] potre[bbe] dire, [del]la dimensione qualitativa, laddove tali soggetti s[ia]no in misura crescente esponenti dell'arena istituzionale locale e in misura minore di quella nazionale».

<sup>33</sup> L. BRANCACCIO, V. METE, A. SCAGLIONE, *Gli attori e i reticoli della corruzione*, cit., in part. tabella alla p. 165.

Però, più di recente, è emerso un crescente ruolo della criminalità organizzata e delle mafie nei settori degli appalti pubblici e dei concorsi, con la conseguenza che esse detengano un ruolo, anche se non ancora dominante, nelle diverse vicende corruttive<sup>34</sup>. E, tra l'altro, tale interesse della criminalità organizzata è basata sul fatto che, attraverso la corruzione, si ottiene la collaborazione di soggetti affidatari di pubbliche funzioni, senza che le organizzazioni criminali debbano utilizzare violenza su di essi. Infatti, con la corruzione, «i mafiosi legano a sé, con invisibili ma robusti fili di illegalità, un ampio ventaglio di attori, tra i quali i politici di professione, amministratori locali e funzionari pubblici risultano particolarmente preziosi per scambi» di interesse di entrambe le parti dell'accordo corruttivo<sup>35</sup>. La crescente partecipazione di organizzazioni criminali ai circuiti di potere politico, grazie alla loro influenza esercitata per il tramite di accordi corruttivi con gli affidatari di incarichi pubblici, dovrebbe destare ulteriore preoccupazione e incentivare percorsi volti ad arginare il fenomeno corruttivo; si è ritenuto che tale crescita infausta sia stata favorita dalla crisi in cui versa la politica, «un tempo fondat[a] sui partiti e sulle loro correnti interne, oggi sempre più intorno a gruppi extrapolitici e a singoli imprenditori politici», che ha permesso l'influenza di particolari «gruppi di interesse che agiscono sul territorio» sui singoli politici, funzionari o dirigenti pubblici<sup>36</sup>. Dunque, è forse possibile contribuire ad arginare il

---

<sup>34</sup> L'inchiesta di Mafia Capitale, di cui si è detto nel secondo capitolo, ha evidenziato in modo chiaro la presenza di un rapporto particolare tra la criminalità organizzata e i fatti di corruzione. Inoltre, sul punto, si veda il contributo di G. PIGNATONE, M. PRESTIPINO, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Bari, 2019, spec. 71 ss.

<sup>35</sup> L. BRANCACCIO, V. METE, A. SCAGLIONE, *Gli attori e i reticoli della corruzione*, cit., spec. 173. Inoltre gli Autori, alle pagine 175 ss., osservano che «la criminalità organizzata ha un ruolo significativo, anche se non preponderante, nelle vicende corruttive prese [da essi] in esame», se si tiene conto del fatto che, tra i casi che hanno esaminato, «la presenza di esponenti della criminalità organizzata si registra in un non trascurabile 18% dei casi della Cassazione e in un ben più modesto 4% per le Autorizzazioni a procedere». In particolare si veda, tra gli altri, il contributo di G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, cit., 7, nel quale l'Autore osserva che nonostante sia fondata «la constatazione del ricorso sempre più frequente da parte delle organizzazioni mafiose ai metodi corruttivi/collusivi piuttosto che alla violenza», sia comunque necessario ricordare «che mafia e corruzione sono due cose diverse e non necessariamente dove c'è l'una c'è anche l'altra».

<sup>36</sup> L. BRANCACCIO, V. METE, A. SCAGLIONE, *Gli attori e i reticoli della corruzione*, cit., 177. Infine gli Autori rilevano che tra «i gruppi di interesse che agiscono sul territorio [...], specialmente al Sud, sono da annoverare anche quelli di criminalità organizzata». In senso analogo si veda, tra gli altri, il contributo di G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, cit., 9.

fenomeno permettendo una rifondazione dei partiti politici, sulla base di poche regole chiare e rispettose dei principi della democraticità interna e della trasparenza.

#### **4. Le misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione come dovere costituzionale**

Il contrasto alla corruzione non è previsto espressamente in Costituzione, anche se è comunque ricavabile da alcune disposizioni riconducibili all'etica pubblica, definite, in dottrina, quali “pilastri” di essa, quindi anche della lotta alla corruzione<sup>37</sup>.

E non è un'affermazione di poco conto se si considera che gli strumenti messi, più di recente<sup>38</sup>, in campo per arginare la corruzione, come la trasparenza, sono in grado di limitare (o comunque di incidere su) altri diritti sempre garantiti dalla Costituzione, come, per restare nell'esempio, la riservatezza<sup>39</sup>.

In primo luogo, si può annoverare, tra i c.d. “pilastri”, l'articolo 54 della Costituzione (ultima disposizione della prima parte della Carta, rubricata “Diritti e Doveri dei Cittadini”) che, al primo comma, prevede il dovere in capo a tutti i cittadini di «essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi»<sup>40</sup>. Dunque, i Costituenti hanno previsto un dovere di fedeltà, come attenta dottrina ha avuto modo di precisare<sup>41</sup>, che però si rivolge alla Repubblica, alle

---

<sup>37</sup> M. CERIONI, *Anticorruzione, trasparenza e Costituzione. Verso un legal personal scanner?*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 6/2017, spec. 7 ss. Sull'etica pubblica, si veda, tra gli altri, il recente contributo di F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, Roma, 2021.

<sup>38</sup> Ci si riferisce alle riforme approvate a decorrere dal 2012 che si sono poste il fine di arginare il fenomeno della corruzione attraverso, non solo la repressione dei reati ma anche, la prevenzione dei possibili momenti in cui può avvenire la corruzione.

<sup>39</sup> Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, cit., spec. § 1, secondo il quale infatti «[u]n osservatorio privilegiato, in materia, della necessaria ricerca di ragionevole bilanciamento tra diritti e interessi costituzionali è quello in particolare del rapporto tra diritto alla riservatezza, protezione dei dati personali e obblighi di trasparenza».

<sup>40</sup> Art. 54, c. 1, Cost.

<sup>41</sup> L. VENTURA, *Art. 54*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 47-129, spec. 55 s., laddove l'Autore ricorda che, secondo i lavori

Istituzioni repubblicane, anche al fine di garantire il rispetto dell'esito del referendum costituzionale del 2 giugno 1946<sup>42</sup>. Tra l'altro, come è stato sottolineato, l'articolo in commento dovrebbe comportare il dovere per i cittadini di essere fedeli «non» ad «un qualunque regime non monarchico che adotti il principio dell'autogoverno, ma [a]l sistema costituzionale vigente e, in definitiva, [a]l insieme dei principi che lo connotano»<sup>43</sup>; infatti, si è sostenuto che il significato attuale, da assegnare all'articolo in questione, è quello dell'obbligo di essere fedeli ad una precisa e particolare forma repubblicana, contraddistinta dai principi fondamentali della Costituzione<sup>44</sup>. Ed è così che può ritenersi convincente l'interpretazione che reputa il dovere di fedeltà alla Repubblica quale fedeltà allo «Stato repubblicano, democratico, fondato sul lavoro, interventista, parlamentare, decentrato[, indivisibile] e non confessionale»<sup>45</sup>. Un dovere di fedeltà, così delineato, è, ad ogni modo, accompagnato dal dovere, in capo sempre ai cittadini, di rispettare la Costituzione e le leggi<sup>46</sup>.

Inoltre, il secondo comma dell'art. 54 della Costituzione prevede, per coloro a «cui sono affidate funzioni pubbliche», il dovere di eseguirle «con disciplina ed onore»<sup>47</sup>, dal che ne consegue che i soggetti, a cui spetti di svolgere funzioni «nell'esclusivo interesse pubblico», siano gravati, in tal modo, da «un dovere di fedeltà qualificato»<sup>48</sup>.

---

dell'Assemblea Costituente, il significato da attribuire alla locuzione prevista dal primo comma dell'articolo 54 della Costituzione era quello di «fedeltà alla forma istituzionale» essendoci «alla base la valutazione, allora attuale e fondata, della possibilità, in un Paese sostanzialmente diviso tra fautori e nostalgici della monarchia e sostenitori della repubblica, di un pericolo reale di restaurazione del regime monarchico».

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, 69.

<sup>44</sup> L. VENTURA, *Art. 54*, cit., spec. 57.

<sup>45</sup> A. MORELLI, cit., 69. Analogamente cfr. L. VENTURA, *Art. 54*, cit., spec. 56 s.

<sup>46</sup> Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di G.M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1075-1092, spec. 1080 laddove si osserva che un'interpretazione dottrinarica ha individuato «[i]l destinatario del dovere di fedeltà» nel«lo Stato-istituzione, e non [nel]lo Stato-apparato o Stato-governo, verso il quale, invece, i cittadini sono vincolati dal dovere di obbedienza alle singole norme, costituzionali e legislative».

<sup>47</sup> Art. 54, c. 2, Cost.

<sup>48</sup> A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti d'interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, cit., spec. 3 s. Sul significato di (e sulla differenza tra) disciplina e onore si vedano, tra le altre, le osservazioni di L. VENTURA, *Art. 54*, cit., 82 ss.

E il dovere di fedeltà c.d. qualificato permette di comprendere il significato di altre disposizioni costituzionali che costituiscono gli ulteriori pilastri della lotta alla corruzione e che, unitamente all'articolo 54 della Costituzione, formano l'insieme delle norme costituzionali riguardanti la pubblica amministrazione e gli affidatari di pubbliche funzioni<sup>49</sup>. Infatti<sup>50</sup>, all'articolo 28 della Costituzione è prevista la responsabilità penale, civile ed amministrativa dei pubblici dipendenti (*rectius* «i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici»<sup>51</sup>) nel caso in cui essi compiano qualsiasi atto che sia «in violazione di diritti»<sup>52</sup>. Inoltre, è previsto che i dipendenti pubblici, scelti tramite concorso<sup>53</sup> per garantire una selezione meritocratica, debbano svolgere la propria attività «al servizio esclusivo della Nazione»<sup>54</sup>; allo stesso modo i parlamentari rappresentano la Nazione e sono sottoposti al divieto di mandato imperativo<sup>55</sup>. Da questo risulta evidente che la Costituzione si preoccupa di ribadire che chi esercita una funzione pubblica lo debba fare non per interessi personali o di parte, ma nel solo ed esclusivo interesse della Nazione nei cui confronti ha il dovere di fedeltà. E, anche a tal fine, il Costituente ha ritenuto di dover prescrivere che la pubblica amministrazione debba essere organizzata secondo principi di imparzialità e buon andamento<sup>56</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 35-58, spec. 38 ss.

<sup>50</sup> Si osserva che è altrettanto importante il principio di legalità, inteso quale «“rule of law” che comporta che nessuno (neanche i rappresentanti del Governo o i suoi funzionari) siano al di sopra del diritto e pertanto rispondano delle violazioni di questo nei confronti dei cittadini» (cfr. M. CERIONI, *Anticorruzione, trasparenza e Costituzione. Verso un legal personal scanner?*, cit., spec. 6).

<sup>51</sup> Art. 28, c. 1, Cost.

<sup>52</sup> *Ibidem*. A commento si vedano, tra gli altri, i contributi di M. BENVENUTI, *Art. 28*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 580-598, spec. 585 ss., e F. MERUSI, M. CLARICH, *Art. 28*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 356-393, in part. 361 ss. sul significato di “in violazione dei diritti”.

<sup>53</sup> Art. 97, c. 4, Cost.

<sup>54</sup> Art. 98, c. 1, Cost.

<sup>55</sup> Art. 67, c. 1, Cost. Inoltre si segnala che, come osservato da G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., spec. 67 ss., il divieto di mandato imperativo comporta che al Parlamentare non possa essere contestata la corruzione c.d. propria. Sul punto si veda la sentenza “Volonté” (cfr. *infra*, sez. III, par. 2).

<sup>56</sup> Art. 97, c. 2, Cost.

Dunque, dal complesso di queste disposizioni costituzionali, può ritenersi che il Costituente abbia inteso gravare coloro a cui sono affidate funzioni pubbliche (proprio per tali ragioni) di maggiori responsabilità rispetto al resto della collettività<sup>57</sup>: la disciplina di contrasto alla corruzione trova in esse un proprio fondamento costituzionale<sup>58</sup>.

Ancora, il dovere di fedeltà (e gli altri doveri di cui si è detto) costituisce lo strumento affinché i diritti dei cittadini non siano lesi; in particolare, la sua esistenza, da un lato, e il «dovere di far valere i [...] diritti», dall'altro, sono le condizioni che garantiscono ad ogni cittadino «di salvaguardare la» propria «dignità»<sup>59</sup>. E, infatti, la corruzione, che costituisce certamente un «disvalore costituzionale»<sup>60</sup>, ben può recare «un *vulnus* profondo, non rimarginabile, al dovere di fedeltà alla Repubblica, nel suo fare tutt'uno con il dovere di solidarietà, nelle sue plurime manifestazioni riassunte nella mirabile formula di cui all'art. 2 della Costituzione italiana»<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. A.M. NICO, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, cit., spec. 41, laddove l'Autrice osserva che «[l]a “Costituzione amministrativa” [...] fa degli obblighi, dei doveri e delle responsabilità il punto cardine dell'agire dei pubblici dipendenti e dello Stato-apparato», trattandosi «di quei doveri costituzionali enunciati nell'art. 2 della Costituzione, alcuni dei quali vengono poi dettagliatamente concretizzati in altre disposizioni costituzionali, quali quello della difesa della patria (art. 52), del concorso alle spese pubbliche (art. 53), della fedeltà alla Repubblica e, come già detto, per gli affidatari di pubbliche funzioni, il dovere di adempierle con disciplina e onore (art. 54, co. 1 e 2)».

<sup>58</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, cit., spec. § 2, secondo il quale «[q]uest'insieme di principi espressi, contenuti in Costituzione, nella loro esatta ed ampia lettura che ci offre il giudice delle leggi, rappresenta un fondamento ampio della stessa legislazione sulla trasparenza e sulla lotta alla corruzione», in quanto, afferma, «il fondamento costituzionale di questa legislazione è negli stessi principi supremi della Costituzione, nell'uguaglianza, nel principio democratico e, su di altro piano, nella stessa legalità, cioè nella previa regola fissata in una norma generale, sotto il profilo dei destinatari, ed astratta, sotto il profilo della sua applicazione».

<sup>59</sup> A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018, spec. 23, il quale, riferendosi ad altro oggetto (diverso dalla corruzione), giunge a tali considerazioni che però ben si atteggiano a quanto fin qui si è trattato. Infatti l'Autore prosegue e afferma che «[n]on tenendo fede a questo dovere» “di far valere”, ognuno, i propri “diritti”, si «incoraggiere[bb]e la formazione e diffusione di pratiche degeneri, disgregatrici del tessuto sociale che porterebbero alla lunga alla dissoluzione dello stesso ordinamento costituzionale».

<sup>60</sup> Cfr. M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, in *Federalismi.it*, 20/2019.

<sup>61</sup> A. RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, “buon governo”*, cit., spec. 524. Nello stesso contributo l'Autore, a p. 520, osserva che la «Costituzione di ispirazione liberale [...] si connota [...] per il fatto di assumere quale suo fine primario la salvaguardia della persona umana» e

Più nello specifico, quindi, come è stato già evidenziato dalla dottrina<sup>62</sup>, la dinamica corruttiva è in grado di minare principi e diritti che costituiscono le fondamenta della convivenza civile prevista dalla Costituzione<sup>63</sup>. Tale considerazione avvalorata ulteriormente la tesi, di cui sopra si è detto e che si condivide, secondo la quale la c.d. “lotta” alla corruzione trova il suo fondamento, da un lato, nei diritti che essa potenzialmente è in grado di ledere e, dall’altro, nelle norme costituzionali (della c.d. “Costituzione amministrativa”) che sono volte ad indirizzare il comportamento di coloro a cui sono affidate funzioni pubbliche<sup>64</sup>. Dunque, si ritiene che la trasparenza o le misure di contrasto al fenomeno corruttivo, benché la Carta costituzionale non abbia previsto esplicitamente alcunché in loro

---

«la corruzione costituisce una sorta di termometro che dà la misura del grado di salute ovvero di malattia del corpo sociale cui si applica». Inoltre, come correttamente osservato da A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit., spec. 238, in ultima analisi, oltre al costo sociale che la corruzione comporta, «a pagare il prezzo più alto sono le fasce più deboli della popolazione, i soggetti con minori disponibilità economiche, gli esclusi dai contatti con le alte (o basse) sfere del potere».

<sup>62</sup> M. GALDI, *La corruzione come disvalore costituzionale*, cit., 19.

<sup>63</sup> *Ivi*, 19 s. L’Autore ritiene essere «multipli e di enorme rilievo i valori costituzionali compromessi dalla corruzione», osservando come «essa» possa: - «mina[re] lo Stato di diritto [...] nella misura in cui la sua diffusione sistematica implica l’altrettanto sistematica violazione delle norme giuridiche»; - «vizia[re] la democrazia [...], perché certamente il voto espresso in base a logiche corruttive e clientelari non è veramente [“]libero[”]»; - «arrivare a compromettere la sovranità dello Stato, lì dove introduce disdicevoli forme di subalternità nei confronti di Stati esteri»; - «viola[re] evidentemente i diritti inderogabili» di cui al secondo articolo della Costituzione; - «sottra[rr]e risorse alla possibilità di rendere effettivo il diritto al lavoro [...], alla promozione della cultura e della ricerca»; - «danneggiare il paesaggio e l’ambiente»; - «mortifica[re] la libertà di iniziativa economica privata»; - «sottra[rr]e in generale enormi risorse per la realizzazione di tutti i diritti sociali (dai diritti della famiglia, al diritto alla salute, alla previdenza, all’assistenza, ecc.) e quindi all’esperimento del compito principale della Repubblica, che è quello di operare per il pieno sviluppo della persona umana», ai sensi dell’art. 3, c. 2, Cost.

<sup>64</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di G. SIRIANNI, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, 129-134. Ad ulteriore commento si vedano, tra le altre, le osservazioni di G.M. FLICK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 6 luglio 2014, spec. 5 ss. D’altronde, l’etica pubblica, fondata sui principi costituzionali di cui si è detto, «definisce il corretto agire dei pubblici agenti al servizio della collettività, in tutta la sua pienezza, del rispetto della legge sino alla soddisfazione ultima degli interessi protetti, delle giuste aspirazioni dei cittadini utenti, nel rispetto della loro dignità»: cfr. V. CERULLI IRELLI, *Per una politica dell’etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*, in L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 2009, 27-45, spec. 28.



riferimento, «abbiano [comunque] una chiara» e «rilevante dimensione costituzionale»<sup>65</sup>.

## 5. L'indice di percezione della corruzione ed una sua critica

L'Italia, considerati anche gli scandali che hanno accompagnato l'intera vita della Repubblica (e non solo<sup>66</sup>), è ritenuta una Nazione particolarmente esposta al fenomeno corruttivo, soprattutto in riferimento al potere politico. Infatti, è da diverso tempo che, negli indicatori di percezione della corruzione<sup>67</sup>, l'Italia ricopre sempre una delle posizioni della classifica che la rappresenterebbero come un Paese con un alto livello di corruzione. Anche nel 2020, secondo l'indice di percezione della corruzione di *Transparency International*, l'Italia, su 180 Paesi, occuperebbe il cinquantaduesimo posto<sup>68</sup>.

Ad ogni modo è necessario ricordare che l'indice di percezione della corruzione, che dovrebbe avere lo scopo di quantificare il livello di presenza della corruzione in un Paese, si basa sull'opinione di esperti ed è rivolta alla misurazione

---

<sup>65</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, cit., § 1.

<sup>66</sup> Cfr. TURONE S., *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia. 1861-1992*, Roma-Bari, 1992. Sul punto si veda, tra gli altri, anche il contributo di G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., spec. 13 ss.

<sup>67</sup> Gli indicatori di percezione della corruzione si occupano di analizzare e quantificare il livello di corruzione percepita in uno Stato, stilando, conseguentemente, la classifica dei Paesi: da quelli in cui è minore la percezione della corruzione a quelli in cui il grado di percezione è decisamente elevato. I principali indicatori percettivi sono *Eurobarometer*, *Gallup*, Termometro della corruzione, gli *World Governance Indicators* della Banca Mondiale, il *Corruption Perception Index* di *Transparency International*, e così via.

<sup>68</sup> Cfr. *Transparency International, Corruption Perception Index 2020*. In esso può evincersi che l'Italia, su una scala da 0 a 100 (laddove “0” significa massima corruzione e “100” rappresenta l'assenza di corruzione), occupa una posizione intermedia, essendole stato attribuito un punteggio pari a 53. Nella “classifica” l'Italia, occupando la cinquantaduesima posizione, si ferma dietro i seguenti Paesi: Nuova Zelanda, Danimarca, Finlandia, Svizzera, Singapore, Svezia, Norvegia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Germania, Canada, Regno Unito, Australia, Hong Kong, Austria, Belgio, Islanda, Estonia, Giappone, Irlanda, Emirati Arabi Uniti, Uruguay, Francia, Bhutan, Stati Uniti d'America, Cile, Seychelles, Taiwan, Barbados, Bahamas, Qatar, Spagna, Portogallo, Corea del Sud, Botswana, Brunei, Israele, Slovenia, Lituania, Saint Vincent e Grenadine, Capo Verde, Cipro, Costa Rica, Lettonia, Polonia, Georgia, Santa Lucia, Dominica, Repubblica Ceca, Ruanda, Oman, Malta, Grenada.

della corruzione nella politica e, più in generale, nel settore pubblico. Comunque sia, è stato assegnato un ruolo di misurazione scientifica agli indicatori percettivi, con la conseguenza che sono emerse alcune riflessioni critiche: si ritiene che la loro funzione fosse stata prevista per «animare il dibattito internazionale e favorire i confronti internazionali» sul tema della corruzione e non al fine di ricavare una misura scientifica in grado di determinare realmente il grado di presenza del fenomeno corruttivo; infatti, ad esempio, la percezione potrebbe essere «influenzata da diversi fattori estranei alla corruzione, quali l’influenza dei media, le campagne anticorruzione promosse dai governi e le concezioni culturali della corruzione stessa»<sup>69</sup>.

E, dunque, qualche perplessità sull’elemento di misurazione della corruzione è possibile averlo, anche perché se, come si è detto, la misurazione in base alla percezione, fondata su elementi del tutto soggettivi, tende a rappresentare una situazione grave, se non addirittura allarmante, senza però che vi siano effettivi e proporzionali riscontri oggettivi, quella che, invece, si basa su una misurazione oggettiva (sentenze, autorizzazioni a procedere, esperienze dirette) non permette una reale evidenza del fenomeno per i tanti fatti che non emergono, ma che certamente esistono<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione. Tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*, cit., 55. L’Autore prosegue osservando che l’obiettivo degli indicatori percettivi (a differenza di quelli «basati [...] sull’esperienza diretta») era quello di «far crescere il livello di consapevolezza sul piano globale in ordine al fenomeno della corruzione, stimolare un movimento di opinione per sostenere le riforme e le politiche anticorruzione».

<sup>70</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, nella sua relazione tenuta alla XII Giornata italo-spagnolo-brasiliana di Diritto Costituzionale su *Transparencia, acceso a información pública y lucha contra la corrupción. Tres experiencias a examen: Italia, Brasil y España*, Jerez de la Frontera 26-27 settembre 2019, nella terza sessione dedicata a *La lucha contra la corrupción a la búsqueda del buen gobierno*, § 3, più di recente anche in ID, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., spec. 34. Sul punto si vedano anche, tra le altre, le osservazioni di R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, cit., spec. 37 ss., dalle quali emerge che, benché gli Autori siano consapevoli dei limiti alla misurazione della corruzione, essi ritengono che «si tratt[i] di un’attività ormai rodata da decenni, di condiviso utilizzo a livello internazionale» e rappresenti «un aspetto da non sottovalutare [...]: l’indice fotografa, infatti, il grado di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche». Si esprime criticamente nei confronti degli indici percettivi anche S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, cit., spec. 52 s., il quale inoltre ricorda che, tra i costi della corruzione, vi sono anche i «costi politici», che «riguardano innanzitutto il circuito della democrazia (sostegno dei propri rappresentanti, ai quali è affidato il compito di scegliere i governi, chiamati a loro volta a dirigere gli uffici pubblici, per l’erogazione dei servizi alla

Ciò posto, si ritiene che non si possa attribuire un valore scientifico alle predette valutazioni, senza, però, che questo conduca a pensare che in Italia sia irrilevante il fenomeno (l'esperienza dice tutt'altro). Ragionando in tal modo, si potrebbe concludere, all'opposto, che non sia realmente il Paese europeo più corrotto<sup>71</sup>: da qui, come a breve si evidenzierà, l'esigenza, maturata sempre di più nel tempo, di affrontare la questione anche a livello internazionale<sup>72</sup>.

Infine è opportuno segnalare che un'alta percezione della presenza di eventi di corruzione è data spesso anche dal fatto che in Italia vi siano strumenti che permettono l'emersione, più che in altri Paesi, delle vicende corruttive a cui si è fatto riferimento. Infatti, come ha provato a dimostrare un recente studio di *Eurispes*<sup>73</sup>, «più si perseguono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e le fattispecie di reato sul piano della repressione, maggiore è la percezione del fenomeno»<sup>74</sup>. Quanto evidenziato non permette di escludere che in Italia vi sia un alto tasso di

---

collettività)» e, sottolinea che, «[s]e tale circuito si incrina, se lungo di esso si verificano [“]perdite[”], il sostegno popolare diminuisce e sorgono movimenti che si conviene chiamare populistici, di ribellione, alimentati dalla sfiducia, con conseguenti pericoli per la stessa sopravvivenza dell'edificio democratico». Infine, sul punto si segnala un interessante studio di M. MAZZONI, A. STANZIANO, L. RECCHI, *Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno*, in *Comunicazione politica*, 1/2017, 99-118.

<sup>71</sup> Per un riferimento ad alcune esperienze straniere si veda, tra gli altri, il contributo di MATTARELLA B.G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007, 45 ss.

<sup>72</sup> P. SEVERINO, *Finanziamento della politica e corruzione: profili penalistici*, cit., spec. 199 s., laddove l'Autrice rileva che in base alle statistiche «l'Italia sarebbe il Paese europeo in cui si verifica il maggior numero di casi di corruzione» anche se ritiene di affermare «con fermezza che questo può non essere del tutto vero, perché non bisogna confondere il fenomeno dell'emerso con quello del sommerso. È vero che in Italia è emersa un'ampia fenomenologia di corruzione e di utilizzo illecito dei finanziamenti ai partiti. È altrettanto vero che ciò non vuol dire che il fenomeno sottostante sia significativamente diverso in Italia rispetto agli altri Paesi (le cui statistiche sono a volte condizionate dal tipo di campionatura prescelta), e ciò è dimostrato dalla avvertita esigenza di una legge europea sulla corruzione internazionale».

<sup>73</sup> *Eurispes* – Istituto di studi politici economici e sociali – è un ente privato di ricerca in materia politica, economica e sociale (cfr. eurispes.eu).

<sup>74</sup> G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione. Tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*, cit., 155, secondo il quale, dunque, il fatto che la percezione sia influenzata, in realtà, dalla presenza di una politica preventiva e repressiva della corruzione costituisca «un dato di fatto non revocabile in dubbio» e «disvela senza appello la fallacia dell'indice di percezione». Allo stesso modo, Id., cit., 45-50, laddove analizza più esaustivamente il paradosso, dallo stesso Autore definito come «il Paradosso di Trocadero».

corruzione<sup>75</sup>: certo, però, non si può paragonare lo Stato italiano ad alcuni Paesi che non hanno le medesime garanzie costituzionali e hanno un indice di percezione del fenomeno inferiore; infatti, con particolare riferimento a questi ultimi, potrebbe ben trovarsi nel sommerso un ingente numero di casi di corruzione<sup>76</sup>.

Dunque, dopo aver evidenziato la criticità dell'indice di percezione<sup>77</sup>, si ritiene di poter procedere analizzando gli espedienti messi in campo, sia a livello internazionale che nazionale, per arginare, attraverso gli strumenti della prevenzione e della repressione, il fenomeno della corruzione (tenendo sempre come riferimento quella politica).

---

<sup>75</sup> Cfr. A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, ottobre 2009, § 7, nonché in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, 2009, 2007 ss., il quale ritiene utile «prendere atto – senza necessariamente scomodare la tradizionale distinzione fra voto di scambio, d'identità e di opinione – che il rischio di corruzione è comunque altissimo nella democrazia, anche in presenza di regole e limitazioni costituzionali»; infatti, continua l'Autore, è da «riconoscere che in qualche modo – per ragioni strutturali e intrinseche al *mercato politico* – un certo tasso di “corruzione” è fisiologico al sistema democratico, che sancisce lo scambio dei voti dei *governati* con i provvedimenti, essenzialmente legislativi, dei *governanti*». Sul punto si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di R. CANTONE, E. CARLONI, *'Percezione' della corruzione e politiche anticorruzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 18 febbraio 2019, dalle quali si ricava che gli Autori, benché riconoscano le fragilità del sistema di misurazione del fenomeno corruttivo tramite gli indici di percezione, lo ritengano comunque importante affinché, attraverso di esso, sia possibile porre sotto l'attenzione della collettività il problema della corruzione e affinché possano essere sviluppate delle soluzioni per arginarlo; infatti gli Autori esortano, anche coloro che evidenziano le critiche degli indicatori percettivi della corruzione, di porre attenzione al «rischio [...] di ricadere nell'errore di sottovalutare il fenomeno, così come si è fatto quando si è posto troppo affidamento sui [soli] dati giudiziari».

<sup>76</sup> G. TARTAGLIA POLCINI, *Il Paradosso di Trocadero*, in *Il Diritto Penale della Globalizzazione*, 22 ottobre 2017. L'Autore rileva che nell'ordinamento italiano vi siano alcune «peculiarità ordinamentali che disegnano» un «sistema giuridico [...] a tenuta forte nel contrasto alla corruzione: l'autonomia del pubblico ministero, l'indipendenza della magistratura in genere, l'obbligatorietà dell'azione penale, l'assoluta libertà di stampa in ordine alla pubblicazione anche delle notizie di reato fin dalle prime battute dell'indagine». In senso analogo, si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di G. PIGNATONE, *Le nuove fattispecie corruttive*, cit., 1.

<sup>77</sup> Ancora sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, cit., spec. 40 ss., i quali confermano che «l'indice di Transparency» sia «doppiamente inappagante: oltre a scontare i difetti propri della “percezione” risulta poco utile, proprio per quei caratteri che ne costituiscono i punti di forza, a partire dall'essere così sintetico». Infatti, si ritiene, «è necessaria una conoscenza profonda dei fenomeni» che potrebbe ottenersi maggiormente con «altri strumenti di misurazione: le indagini statistiche aiutano a guidare le strategie di prevenzione, indicando le aree geografiche, i settori con maggiore corruzione, le dinamiche del fenomeno». Per la prevenzione del fenomeno si reputa che siano utili non solo i dati «che consentono di “misurare”», ma anche e soprattutto i dati «capaci di allertare rispetto alla presenza di “rischi”».

## Sezione II. La lotta alla corruzione politica sul piano internazionale

### 1. L'interesse di tutti gli Stati a contrastare il fenomeno

Negli ultimi venticinque anni la corruzione e, dunque, le politiche anticorruzione sono state al centro di un ampio percorso politico e giuridico che ha coinvolto attori nazionali ed internazionali.

Si è infatti constatato che il fenomeno corruttivo riguarda molti Paesi e, per tale ragione, si è ritenuto necessario intraprendere quelle strade che conducono ad un contrasto globale del fenomeno. Infatti, quasi un quarto di secolo fa, è cominciata ad emergere una particolare attenzione da parte di organismi sovranazionali nei confronti dei fatti di corruzione<sup>1</sup>: ci si è accorti, per l'appunto, della gravità del fenomeno e delle problematiche che esso comporta a tutti gli Stati e ai loro cittadini<sup>2</sup>.

Apprezzabile è stata certamente l'adozione di testi concordati a livello internazionale in quanto, in tal modo, il loro contenuto è divenuto obbligatorio nei confronti degli Stati firmatari ed aderenti<sup>3</sup>; certo, come si avrà modo di osservare,

---

<sup>1</sup> I primi importanti atti giuridici di diritto internazionale, di cui si dirà ai parr. 7 ss., sono la “Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali”, firmata a Parigi il 17 dicembre del 1997, e, di qualche mese precedente, la “Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea”, firmata a Bruxelles il 26 maggio del 1997.

<sup>2</sup> Cfr. G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione. Tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*, cit., 25, il quale rileva che «[l]a corruzione» sia «un fenomeno criminale e sociale di notevoli dimensioni, che affligge in misura diversa i paesi in ogni parte del globo» ed è stata «unanimemente riconosciuta come fattore negativo da prevenire e contrastare, sia sul piano legislativo e giudiziario, sia su quello culturale». E per tali ragioni, continua, «[l]a corruzione costituisce una delle tematiche principali al centro del dibattito internazionale, dei negoziati multilaterali e delle convenzioni, oltre che dell’attività di molti organismi espressione della società civile». Inoltre sull’ormai consapevolezza diffusa nella comunità internazionale della gravità del fenomeno corruttivo si veda, tra gli altri, anche il contributo di R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, cit., spec. 18.

<sup>3</sup> Cfr. M. MONTANARI, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle Istituzioni internazionali. I rapporti dell’Unione europea, del Working Group on Bribery dell’OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1 luglio 2012, in part. 1.

l'adeguamento dei Paesi a quanto prescritto nei tavoli internazionali molto spesso si è fatto attendere per diversi anni (e, in alcuni casi, tutt'ora si sta facendo attendere).

Altresì la particolare attenzione che, finalmente, gli Stati, almeno a livello internazionale, hanno voluto mostrare per le politiche di lotta alla corruzione con la costruzione del «diritto anticorruzione» è di particolare rilievo<sup>4</sup>. E l'interesse di diverse organizzazioni al problema della *maladministration* ha permesso di affrontare i molteplici aspetti che la riguardano e di concorrere «a creare un diritto globale sempre meno *soft*», nel senso che è andata realizzandosi «una forma di circolazione verticale di istituti e modelli, tra ordinamenti statali [...] e livelli continentali e globali»<sup>5</sup>.

Certamente la partecipazione dell'Italia ai tavoli delle organizzazioni internazionali in materia di corruzione ha giovato molto al Paese, poiché, resasi evidente nel tempo la scarsa efficacia del ricorso a misure esclusivamente repressive<sup>6</sup>, tale partecipazione ha influito affinché venissero previste misure preventive<sup>7</sup>.

Però, ovviamente, proprio per il fatto di aver assistito al lavoro di diverse organizzazioni internazionali (o, anche, regionali) che si sono occupate del macro-

---

<sup>4</sup> Cfr. B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, in *Amministrazione In Cammino*, 30 marzo 2018.

<sup>5</sup> G.F. FERRARI, *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, in *DPCE Online*, 1/2019, 164-179, spec. 167. L'Autore, nello stesso punto, osserva che gli «ordinamenti statali» si sono «attiv[ati] per primi in ordine di tempo», soprattutto, per quanto concernono le misure repressive del fenomeno, e, viceversa, i «livelli continentali e globali» si sono «sensibilizzati non da subito ma [sono] divenuti prontamente protagonisti di una produzione normativa e classificatoria alluvionale e capace di grande influenza mediatica e persuasiva». Inoltre, sulla circolazione di modelli, si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., spec. 9, la quale ritiene che «il contesto giuridico internazionale si propon[ga] come luogo non più e non tanto di confronto delle sovranità nazionali, ma di elaborazione di criteri guida per consentire alle singole politiche nazionali di convergere verso modelli se non condivisi almeno capaci di dialogare reciprocamente».

<sup>6</sup> Si ricorda che, in realtà, il legislatore aveva approvato la legge 11 febbraio 1994, n. 109 (la c.d. legge “Merloni”), che consisteva nella legge quadro sui lavori pubblici (ambito che si è prestato a fenomeni corruttivi) e l'istituzione, all'articolo 4 della legge, dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), successivamente sostituita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

<sup>7</sup> A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti d'interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, cit., spec. 4 s. L'Autore, infatti, ricorda che l'Italia, in tema di prevenzione della corruzione, «non ha una tradizione consolidata come altrove», però, è «anche sulla [e grazie alla] spinta di documenti elaborati in sedi internazionali e sovranazionali», che, nel periodo più recente, sono «stati posti in essere importanti interventi di prevenzione della corruzione».

tema “corruzione” (ognuna dal suo punto di vista o, meglio, dal punto di vista del fine per il quale sono state istituite) e che ad esse si è aggiunto quello dei diversi ordinamenti nazionali che ha prodotto regole, a volte anche differenti, per contrastare il fenomeno, si è detto che «il diritto anticorruzione» potrebbe definirsi non tanto come diritto globale, ma, più propriamente come «diritto globale»<sup>8</sup>: a livello internazionale si è presa coscienza della pericolosità del fenomeno e si è provveduto ad “invitare” gli ordinamenti nazionali ad adeguarsi al rispetto di principi e regole volti ad arginarlo (grazie anche alle costanti interlocuzioni con gli organismi sovranazionali appositamente istituiti); i Paesi, però, nel rispetto dei principi stabiliti negli accordi internazionali, hanno sempre facoltà di decisione su quali strumenti (ma, poi, in che tempi?) adottare per arginare il fenomeno<sup>9</sup>. È, pertanto, lecito ritenere che possano esistere molteplici “diritti anticorruzione”.

A livello internazionale, dunque, come si vedrà nei prossimi paragrafi, gli interventi, che si sono susseguiti dagli anni '90 ad oggi, sono frutto del lavoro svolto principalmente dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dall'Unione europea. Tali organizzazioni o istituzioni sovranazionali, a seguito della consapevolezza dei danni arrecati dalla corruzione, si sono preoccupate di adottare

---

<sup>8</sup> B. BOSCHETTI, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, cit., spec. 17, secondo la quale, appunto, «[n]onostante l'impatto deontico e “uniformante” impresso dal diritto internazionale e, negli ultimi tempi, dalla dimensione sovranazionale, esso è infatti esposto a una serie di contaminazioni che ne determinano l'assetto nell'ordinamento interno».

<sup>9</sup> In relazione al limite della sovranità nazionale che riguarda le convenzioni internazionali si vedano, tra le altre, le osservazioni di N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., 9 ss. In particolare, alla p. 11 s., l'Autrice rileva come la previsione dell'istituzione di organi internazionali che, nella parità tra le parti, abbiano il compito di monitorare l'andamento di adesione dei singoli Stati ad una convenzione, sia da salutarsi con favore per «la potenziale maggiore incisività e invasività nelle sfere delle sovranità». Invece, soprattutto dopo l'avvenuta ratifica, le disposizioni delle Convenzioni internazionali assurgono a fonte interposta tra la Costituzione e le leggi dell'ordinamento nazionale: una legge ordinaria potrebbe essere giudicata incostituzionale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione se fosse in contrasto con le previsioni delle diverse Convenzioni internazionali (sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., 52, di I.A. NICOTRA (a cura di), *L'autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e autorità regolatoria*, Torino, 2016, 468 e, con ulteriori osservazioni relative al «problema di accertare l'esatto significato della norma internazionale», N. PARISI, D. RINOLDI, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, 2003, 191-231, spec. 226 s.).

diversi testi e di istituire organismi dedicati al contrasto del fenomeno corruttivo in disparati e molteplici ambiti ed aspetti<sup>10</sup>.

## 2. La Convenzione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico<sup>11</sup> ha adottato, il 21 novembre del 1997, la “Convenzione sulla lotta alla corruzione dei Pubblici Ufficiali stranieri nelle transizioni commerciali internazionali”, firmata definitivamente il 17 dicembre 1997 ed entrata in vigore a decorrere dal 15 febbraio 1999<sup>12</sup>.

Nel preambolo della Convenzione si rinviene la ragione che ha condotto i Paesi aderenti all'OCSE ad adottarla per contrastare la corruzione, specialmente nelle transazioni internazionali. Infatti, si legge nella Convenzione, “la corruzione consist[e] in un fenomeno presente nelle transazioni internazionali, tale da destare apprensioni morali e politiche, ed è in grado di ledere alla corretta gestione degli affari pubblici, causando altresì danni allo sviluppo economico e alla libera concorrenza sul mercato”<sup>13</sup>.

A livello nazionale, l'Italia, senza lunga attesa, con la legge 29 settembre 2000, n. 300, ne ha autorizzato la ratifica<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, cit., spec. 19.

<sup>11</sup> L'OCSE è stato istituito con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico del 14 dicembre 1960 e, attualmente, vi partecipano 37 Paesi.

<sup>12</sup> Il testo della Convenzione dal titolo, in inglese (lingua della versione ufficiale), «*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*», è consultabile sulla pagina *Legal Instruments* del sito *internet* dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ([www.legalinstruments.oecd.org](http://www.legalinstruments.oecd.org)). A detta Convenzione hanno aderito i 37 Paesi membri dell'OCSE, oltre a 7 Paesi che non sono parte dell'Organizzazione.

<sup>13</sup> Cfr. il primo Considerando della Convenzione OCSE del 1997, nel quale si legge che «*bribery is a widespread phenomenon in international business transactions, including trade and investment, which raises serious moral and political concerns, undermines good governance and economic development, and distorts international competitive conditions*».

<sup>14</sup> Cfr. l. 29 settembre 2000, art. 1.



La Convenzione si compone di diciassette articoli, in cui si prevedono le misure che devono essere adottate dai Paesi che hanno convenuto di aderire alla stessa. Innanzitutto si è stabilito che ogni Stato aderente dovesse prevedere la sanzione penale per coloro che offrono, promettono o consegnano somme di denaro o vantaggi per la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nell'esercizio di attività commerciali internazionali<sup>15</sup>, richiedendo che venga riconosciuta la responsabilità anche delle società<sup>16</sup>.

All'articolo 3, invece, è stato stabilito l'obbligo, per i Paesi aderenti, di prevedere sanzioni penali, per i fatti di cui alla Convenzione, che siano, se non identiche, quantomeno paragonabili alle misure adottate nello Stato per reprimere e contrastare fatti di corruzione riguardanti suoi pubblici ufficiali; oltre a ciò, si richiede ai Paesi che non hanno previsto, nel loro ordinamento, la responsabilità penale delle persone giuridiche di provvedere, almeno, a introdurre sanzioni che siano comunque, anche se non penali, proporzionate al fatto commesso, efficaci e dissuasive<sup>17</sup>.

Nella Convenzione, più avanti<sup>18</sup>, si è previsto che le inchieste o indagini nei singoli Paesi rispettino le norme procedurali in essi previste, in modo da garantire che i procedimenti non siano influenzati da interessi economici nazionali, dai possibili effetti delle indagini sui rapporti con altri Stati o dall'identità di personalità soggettive o giuridiche oggetto di procedimento<sup>19</sup>. Ancora, nella stesura della

---

<sup>15</sup> Convenzione OCSE “sulla lotta alla corruzione dei Pubblici Ufficiali stranieri nelle transizioni commerciali internazionali”, firmata il 17 dicembre 1997, art. 1, cc. 1 e 2. Al medesimo articolo, al c. 4, si trova la definizione di pubblico ufficiale straniero, di paese straniero e della condotta del pubblico ufficiale di agire o astenersi di agire nell'esecuzione di funzioni ufficiali.

<sup>16</sup> *Ivi*, art. 2.

<sup>17</sup> *Ivi*, art. 3. Inoltre, al medesimo articolo, c. 3, le parti della Convenzione hanno stabilito che ogni Stato dovesse introdurre misure volte a garantire che il provento dell'atto corruttivo venga sequestrato, confiscato o, comunque, si ottenga il medesimo risultato attraverso la previsione di sanzioni pecuniarie. E, al c. 4, è stato previsto che ogni Paese possa prevedere ulteriori misure civili o amministrative al fine di arginare il fenomeno.

<sup>18</sup> Invece, all'articolo 4 della Convenzione OCSE, è stato stabilito che ogni Paese ha la competenza nei fatti di corruzione di un pubblico ufficiale straniero, qualora il fatto sia commesso in tutto o in parte nel suo territorio; allo stesso tempo, lo Stato dovrà prevedere delle misure anche per questi fatti, anche se commessi all'estero, qualora in tale ordinamento sia previsto di perseguire i propri cittadini che commettano fatti all'estero.

<sup>19</sup> Convenzione OCSE “sulla lotta alla corruzione dei Pubblici Ufficiali stranieri nelle transizioni commerciali internazionali”, firmata il 17 dicembre 1997, art. 5.

Convenzione si è richiesto che il regime di prescrizione di ciascun ordinamento garantisca tempi sufficienti affinché si possano condurre le indagini sui fatti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri e, di conseguenza, permettano di concludere i relativi processi<sup>20</sup>. Si è ulteriormente previsto che i Paesi debbano estendere il riciclaggio, se così è stabilito per fatti di corruzione svoltesi a livello nazionale, anche ai fatti di corruzione riguardanti i pubblici ufficiali stranieri<sup>21</sup> e, ad ogni modo, si è stabilito che ogni Paese aderente, al fine di arginare il fenomeno, si preoccupi di prevedere misure nella disciplina sulla tenuta dei libri contabili, sulla pubblicazione delle informazioni sugli stati economici e sui principi contabili e di revisione: nella Convenzione si conferma, infatti, che i Paesi debbano operare nel modo più trasparente possibile e, conseguentemente, impedire operazioni nascoste o poco identificabili<sup>22</sup>.

Ai successivi articoli 9 e 10 è stato previsto che i Paesi debbano adottare gli strumenti di cooperazione tra Stati e che i fatti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri debbano rientrare in quei reati a cui è applicabile l'extradizione<sup>23</sup>.

Come si è potuto osservare, la Convenzione OCSE si preoccupa non della punibilità del pubblico ufficiale straniero (soggetto passivo della corruzione, ma attivo nel reato di concussione), ma di quella del soggetto attivo della corruzione o, detto meglio, di colui che «offre, promette o consegna denaro o altra utilità» al pubblico ufficiale<sup>24</sup>: l'intenzione, infatti, non pare essere quella di invitare gli Stati a prevedere, nel loro ordinamento, il reato di corruzione; ma, data per acclarata la repressione del fenomeno corruttivo nei diversi Stati aderenti, lo scopo della

---

<sup>20</sup> *Ivi*, art. 6.

<sup>21</sup> *Ivi*, art. 7.

<sup>22</sup> *Ivi*, art. 8.

<sup>23</sup> *Ivi*, artt. 9 e 10. Gli articoli successivi contengono le disposizioni volte a permettere l'efficacia della Convenzione, come la richiesta, per ciascun Paese, di comunicare all'OCSE la (o le) autorità responsabile(i) (art. 11), la previsione di misure di sorveglianza e monitoraggio dell'applicazione della stessa (art. 12), le modalità per firmare e aderire alla Convenzione (art. 13), quelle per la ratifica ed il deposito (art. 14), la sua entrata in vigore (art. 15), le modalità per proporre modifiche al testo della Convenzione (art. 16) e la regolamentazione della possibilità di recesso dalla stessa (art. 17).

<sup>24</sup> Cfr. S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 109-125, spec. 122, il quale osserva che la scelta di occuparsi del solo lato "attivo" della corruzione costituisca la «filosofia» della Convenzione.

Convenzione è quella di estendere le misure previste per esso anche ai casi in cui un soggetto intenda corrompere pubblici ufficiali stranieri, aprendo, in tal modo, alla possibilità di perseguire nello Stato la corruzione di soggetti che, *stricto sensu*, per l'ordinamento giuridico nazionale pubblici ufficiali non sono (essendo, questi, pubblici ufficiali di altri ordinamenti giuridici).

Poi, si ritiene di doversi soffermare sul fatto che, proprio in applicazione di quanto stabilito dal sopra citato articolo 12, i Paesi aderenti alla Convenzione abbiano istituito il *Working Group on bribery* (WGB), attraverso cui possa essere garantito «un meccanismo di monitoraggio degli Stati sottoscrittori»<sup>25</sup>. Infatti il sistema ideato dalla Convenzione consiste nella valutazione (*rectius* monitoraggio) di un Paese membro da parte di altri due Stati consociati che procedono attraverso un «esame incrociato (*peer review*)»; la valutazione effettuata dai due Paesi esaminatori (c.d. «*lead examiners*») deve essere approvata dal WGB e, una volta definitiva, sarà inviata al Paese a cui si riferisce con le raccomandazioni rivolte ad esso affinché si adegui al contenuto della Convenzione; infine ciascun Paese elabora un *follow-up*, tramite il quale indica al WGB le misure che ha adottato o intende adottare per far fronte alle raccomandazioni ricevute<sup>26</sup>.

L'Italia è stata sottoposta già a tre fasi di monitoraggio che si sono svolte nel 2001, nel 2004 e nel 2011<sup>27</sup>. Fin da subito ha ricevuto diverse raccomandazioni che hanno principalmente, ma non solo, riguardato la mancata previsione della responsabilità penale delle persone giuridiche, l'eccessiva durata dei processi, la prescrizione e la non punibilità del concusso nei casi di concussione<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 5. L'Autore, alla stessa pagina, osserva che l'istituzione del *Working Group on bribery* effettuato dalla Convenzione OCSE costituisce «un *modus operandi* che si ritroverà anche in altri atti internazionali».

<sup>26</sup> Cfr. S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, cit., spec. 122. L'Autore, inoltre, alla stessa pagina osserva che l'«[o]biiettivo del monitoraggio è di valutare sia la adeguatezza *in abstracto* della legislazione degli stati membri sia di determinare il livello di applicazione in concreto delle leggi; il WGB elabora poi i parametri per misurare i progressi dei paesi e superare i problemi che si frappongono alle esecuzione dei principi della convenzione».

<sup>27</sup> I *report* con le valutazioni dell'Italia da parte del WGB sono consultabili sul portale *web* dell'OCSE, nella sezione dedicata alla corruzione, nella sottosezione relativa allo Stato italiano.

<sup>28</sup> Cfr., per la problematica ritenuta presente dal WGB per la previsione del reato di concussione, M. MONTANARI, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle Istituzioni internazionali. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, cit., spec. 14 ss. Sull'eccessiva durata dei processi, più di

Ed è interessante rilevare come, nel corso degli anni, l'Italia abbia cercato di adeguarsi alle diverse raccomandazioni che il Gruppo di lavoro aveva elaborato. Infatti, nel corso della prima fase di monitoraggio (quella del 2001), il Governo italiano approvava il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, recante la “disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica” in applicazione della delega legislativa di cui all'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300<sup>29</sup>. Lo stesso Gruppo di lavoro, avuta contezza dello schema di decreto (dunque non ancora nella sua versione definitiva) riguardante la responsabilità degli enti, si è ritenuto soddisfatto del percorso svolto dall'Italia, rimandando alla fase successiva il monitoraggio sul funzionamento delle misure messe in campo con il d.lgs. n. 231 del 2001<sup>30</sup>.

Un altro esempio di tentativo dell'Italia di adeguarsi alle raccomandazioni del WGB è dato dalla riforma della prescrizione: è stata, difatti, più volte invitata dal Gruppo di lavoro a prevedere delle misure che rendessero meno lunghi i procedimenti o, comunque, evitassero la conclusione della maggioranza di essi con una sentenza di non luogo o non doversi procedere per essere intervenuta la prescrizione. Diversamente, in effetti, il WGB riteneva che venisse lesa l'effettività dell'azione penale e, di conseguenza, non fosse garantita la persecuzione dei fatti di corruzione internazionale. Sul tema, si osserva che, in ragione delle riforme recenti che hanno riguardato la prescrizione, il Gruppo di lavoro OCSE ha espresso il suo «apprezzamento» per le iniziative di riforma in una dichiarazione pubblicata il 21 marzo del 2017<sup>31</sup>.

Certamente sono stati fatti passi importanti dall'Italia al fine di adeguarsi alla Convenzione OCSE: il continuo monitoraggio del Gruppo di lavoro permette di essere sempre oggetto di analisi e di aggiornare l'ordinamento alle esigenze di

---

recente l'Italia, nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aggiornato al 28 aprile 2021, § 1.2 (*La riforma della giustizia*), 51, ha ritenuto che la riforma del processo penale e di quello civile possa influire positivamente anche sulla corruzione.

<sup>29</sup> E, si ricorda, la l. 300/2000 è quella che, per tramite dell'art. 1, ha autorizzato il Presidente della Repubblica a ratificare la Convenzione OCSE di cui trattasi.

<sup>30</sup> Cfr. OCSE, *Phase 1 Report – Italy (2001)*, 34, consultabile sul portale web dell'OCSE.

<sup>31</sup> Cfr. OCSE, *Statement of the OECD Working Group on Bribery on Italy's implementation of the Anti-Bribery Convention*, consultabile sul portale web dell'OCSE.

maggior tutela dai fenomeni di corruzione. Da ultimo pare utile osservare che, benché la Convenzione di cui si è detto non abbia avuto come ragione d'essere il contrasto, in particolare, dei fatti di corruzione riguardanti i partiti o, comunque, la politica, sia stato comunque importante darne contezza e riconoscerle un ruolo fondamentale: gli interventi, le raccomandazioni e le analisi svolte, anche se non direttamente, provano certamente a contribuire anche al contrasto della corruzione politica (infatti, ad esempio, la riforma della durata dei processi e della prescrizione o l'introduzione della responsabilità degli enti incidono sulla lotta alla corruzione in generale, quindi, in particolare, anche sulla lotta a quella politica).

### **3. Il Consiglio d'Europa e l'istituzione del gruppo GRECO: i rapporti sulla prevenzione della corruzione in riferimento al finanziamento della politica e all'integrità dei parlamentari**

Sempre a livello internazionale un passo fondamentale è stato effettuato dal Consiglio d'Europa, quando, due anni dopo l'approvazione della Convenzione OCSE, ha adottato a Strasburgo due convenzioni: la Convenzione penale sulla corruzione del 27 gennaio 1999 e, a qualche mese di distanza, la Convenzione civile sulla corruzione del 4 novembre 1999.

L'importanza di questi due atti è dettata anche dal fatto che con essi si cerca di elaborare un meccanismo di contrasto alla corruzione il più omogeneo possibile, grazie anche al contenuto, ad esempio, della Convenzione penale, in cui si trovano «indica[te] nel concreto quali misure [gli Stati debbano] adottare»<sup>32</sup>.

Infatti, procedendo più nel dettaglio ad analizzare il contenuto della Convenzione penale, si osserva che nei suoi primi articoli sono indicate le “Misure da adottare a livello nazionale” e, concretamente, le istruzioni rivolte ad ogni Stato, affinché provveda a prevedere nel suo ordinamento giuridico, come reato, la condotta di chi compia atti diretti a corrompere un agente pubblico nazionale<sup>33</sup> e

---

<sup>32</sup> R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 5.

<sup>33</sup> Convenzione penale sulla Corruzione, 27 gennaio 1999, art. 2.

quella dell'agente pubblico che accetti o, addirittura, «sollecit[i]» vantaggi per sé o per altri<sup>34</sup> (altresì quando uno tra questi comportamenti sia compiuto da un membro di «un'assemblea pubblica nazionale che esercita poteri legislativi o amministrativi»<sup>35</sup> o, anche, quando siano comunque coinvolti agenti pubblici stranieri<sup>36</sup> o membri di assemblee legislative o amministrative di altri stati<sup>37</sup>); allo stesso modo si è ritenuto che i Paesi aderenti debbano riconoscere come condotta penalmente rilevante quella del soggetto che, in un'attività commerciale, corrompa il dirigente o un lavoratore di un ente privato (la c.d. «Corruzione attiva nel privato»)<sup>38</sup> e, di conseguenza, quella di questi ultimi se consiste nel ricevere, sollecitare o accettare l'offerta di un ingiusto vantaggio per sé o per altri (la c.d. «Corruzione passiva nel privato»)<sup>39</sup>.

Ancora, per soffermarsi sulle disposizioni della Convenzione penale che qui interessano maggiormente<sup>40</sup>, è stato ivi previsto che gli Stati aderenti debbano prevedere quale reato la malversazione, da intendersi, però, con un'accezione più ampia rispetto a quanto già previsto nel codice penale italiano, riferendosi, la Convenzione, alla condotta di colui che consegni, offra o prometta un vantaggio non dovuto ad un soggetto che sia in grado di influenzare le decisioni di un agente pubblico (e ciò «a prescindere che» l'influenza «sia o meno esercitata o che produca

---

<sup>34</sup> *Ivi*, art. 3.

<sup>35</sup> *Ivi*, art. 4.

<sup>36</sup> *Ivi*, art. 5. Inoltre, all'articolo 9, è previsto che ogni Paese membro preveda, come reato, il coinvolgimento, in atti di corruzione (passiva o attiva), del funzionario internazionale, ossia colui che svolga la sua attività professionale per «un'organizzazione pubblica internazionale o sovranazionale di cui la Parte è membro».

<sup>37</sup> *Ivi*, art. 6. All'articolo 10 la Convenzione stabilisce che ogni Stato debba prevedere, come illecito penale, anche i fatti di corruzione che coinvolgano i membri di «assemblee parlamentari internazionali». E, al successivo articolo 11, quando, tra i coinvolti in atti di corruzione, vi siano giudici o funzionari di tribunali internazionali.

<sup>38</sup> *Ivi*, art. 7.

<sup>39</sup> *Ivi*, art. 8.

<sup>40</sup> Infatti, per completezza, si rileva che nella Convenzione penale sono state previste, tra le altre (che, qui, si tralasciano), le regole per determinare: la competenza dello Stato a giudicare gli atti di corruzione previsti dalla Convenzione stessa (art. 17); l'efficacia, la proporzionalità e l'effettività delle sanzioni tali da, nel caso in cui i fatti siano commessi da persone fisiche, permettere anche l'extradizione (art. 19 e, sull'extradizione, anche l'art. 27); la cooperazione tra gli Stati (art. 21); la protezione dei collaboratori di giustizia o dei testimoni (art. 22); le misure per agevolare la raccolta di prove o il sequestro dello strumento o del prodotto del reato (art. 23).

o meno il risultato sperato»<sup>41</sup>. Inoltre, i Paesi aderenti devono provvedere a riconoscere quale illecito penale anche le condotte riconducibili al riciclaggio del provento dell'azione corruttiva e gli altri comportamenti che siano volti ad alterare i documenti contabili per rendere meno agevole la conoscenza della provenienza illecita del denaro<sup>42</sup>.

Come la Convenzione OCSE “sulla lotta alla corruzione dei Pubblici Ufficiali stranieri nelle transizioni commerciali internazionali” del 1999, anche la Convenzione penale sulla corruzione ha previsto l'obbligo, per gli Stati, di «prende[re] le iniziative legislative e di altro tipo rivelatesi necessarie per assicurare che [le] persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di corruzione attiva, malversazione e di riciclaggio di capitali», ossia di richiedere che anche gli enti possano essere dichiarati responsabili per i reati commessi a nome e nell'interesse dell'ente stesso<sup>43</sup>. Come si è potuto già notare, la responsabilità degli enti è stata già disciplinata dal legislatore italiano con il d.lgs. n. 231 del 2001 in attuazione proprio della Convenzione OCSE<sup>44</sup>.

Un'ultima osservazione sulla Convenzione analizzata riguarda la richiesta, in essa contenuta, agli Stati aderenti di individuare dei soggetti o delle autorità indipendenti che, grazie alla formazione specifica in riferimento al fenomeno corruttivo, all'indipendenza e alle risorse ad essi specificamente destinate, possano essere un utile strumento volto ad arginare o prevenire la corruzione<sup>45</sup>: in Italia, come si dirà<sup>46</sup>, si è assistito all'avvio di un percorso per l'istituzione di un'autorità indipendente con l'obiettivo di prevenire ed arginare la corruzione, giunto al

---

<sup>41</sup> Convenzione penale sulla Corruzione, 27 gennaio 1999, art. 12. Si osserva che, nel nostro ordinamento, tale condotta è stata riconosciuta penalmente rilevante dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, c. 75, lett. r), che ha introdotto l'art. 346-bis c.p. (il reato di “Traffico di influenze illecite”). Si vedano sul punto, tra le altre, le osservazioni di M. MONTANARI, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle Istituzioni internazionali. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, cit., spec. 22 ss. E, ancora, sulle differenze tra ipotesi di traffico di influenze illecite e di millantato credito si vedano le osservazioni, tra gli altri, di F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto “integrato”*, Torino, 2012, 159 ss.

<sup>42</sup> Convenzione penale sulla Corruzione, 27 gennaio 1999, artt. 13 e 14.

<sup>43</sup> *Ivi*, art. 18.

<sup>44</sup> Cfr. *supra*, sez. II, par. 2.

<sup>45</sup> Convenzione penale sulla Corruzione, 27 gennaio 1999, art. 20.

<sup>46</sup> Cfr. *infra*, sez. II, par. 1.

culmine con l’approvazione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) tramite cui, giustappunto, trae origine l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC); tuttavia, sul piano strettamente politico, si osserva che, in riferimento ai partiti o movimenti politici, è stata istituita presso il Parlamento la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti, di cui al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, art. 4, c. 1 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13)<sup>47</sup>.

Come anticipato, pochi mesi dopo l’approvazione della Convenzione penale sulla corruzione è stata approvata quella civile<sup>48</sup> con lo scopo di prevedere che gli Stati aderenti approvino, nel loro ordinamento giuridico, delle misure in grado di garantire ai soggetti danneggiati dai fatti di corruzione il risarcimento per il pregiudizio subito<sup>49</sup>.

Entrambe le convenzioni, poi, prevedono l’istituzione di un Gruppo di lavoro, denominato *Group d’Etats contre la corruption* (o, semplicemente, con il suo acronimo GRECO), formato da rappresentanti degli Stati aderenti e volto al «controllo» della «me[ss]a[...] in opera» della Convenzione penale da parte degli aderenti<sup>50</sup> e alla «vigilanza» sull’«attuazione» di quella civile<sup>51</sup>.

Il GRECO, di cui attualmente fanno parte cinquanta Paesi, è gruppo di lavoro particolarmente interessante per questa ricerca proprio per l’impegno profuso anche nel campo della corruzione politica di cui si dirà a breve. Prima, però, sia consentito ricordare che l’Italia, benché abbia partecipato all’adozione dell’atto e abbia deciso di partecipare al Gruppo GRECO già a partire dal 2007, abbia in realtà atteso molto prima di giungere ad autorizzare il Presidente della Repubblica alla ratifica delle due Convenzioni (quella penale e quella civile) adottate dal Consiglio d’Europa nel

---

<sup>47</sup> Cfr. *supra*, cap. II, parr. 6 ss.

<sup>48</sup> Si rileva che, attualmente, hanno ratificato la Convenzione penale sulla corruzione in 48 Paesi e, diversamente, la Convenzione civile sulla corruzione in 35 Stati.

<sup>49</sup> Convenzione civile sulla Corruzione, 4 novembre 1999, art. 3. Sul punto si vedano le brevi osservazioni, tra gli altri, di R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 6, il quale, inoltre, osserva che la Convenzione civile prevede, al suo articolo 5, «una forma di responsabilità dello Stato per i fatti corruttivi commessi dai suoi agenti».

<sup>50</sup> Convenzione penale sulla Corruzione, 27 gennaio 1999, art. 24 (“Controllo”).

<sup>51</sup> Convenzione civile sulla Corruzione, 4 novembre 1999, art. 14 (“Vigilanza”).



1999; infatti solo con le leggi 28 giugno 2012, nn. 110 e 112, il Parlamento ha autorizzato alla ratifica, rispettivamente, della Convenzione penale sulla corruzione<sup>52</sup> e di quella civile<sup>53</sup>.

Ritornando alla trattazione del *Group d'Etats contre la corruption*, si osserva che il suo funzionamento risulta simile a quello del *Working Group on bribery* e, infatti, il lavoro del GRECO consiste in un continuo monitoraggio dell'adeguatezza delle misure dei singoli Paesi agli obiettivi di contrasto della corruzione adottati dal Consiglio d'Europa, attraverso un sistema di valutazione tra Stati (le c.d. *peers review*) e tramite lo strumento, usato anche da tale organismo, dei c.d. *follow-up* elaborati direttamente dai Paesi<sup>54</sup>.

L'Italia è stata già oggetto di quattro fasi di valutazione che hanno riguardato diversi argomenti e si sono svolte dal 2008 in poi. Le fasi di monitoraggio che, per il fine della presente ricerca, interessano maggiormente sono le ultime due, cioè la terza valutazione che ha avuto inizio nel 2012 (ancora prima della ratifica in Italia delle due Convenzioni del 1999) e si è conclusa nel 2019 e la quarta valutazione riguardante l'Italia, iniziata nel 2017 e non ancora terminata.

Queste due fasi di valutazione sono particolarmente interessanti (anche per le ricadute che esse hanno avuto nell'ordinamento italiano), poiché la prima (*rectius* terza valutazione) ha ad oggetto, tra gli altri argomenti, la trasparenza del finanziamento dei partiti e la seconda (*rectius* quarta valutazione) riguarda, in particolare, la prevenzione della corruzione in riferimento ai parlamentari (oltreché ai giudici e procuratori o pubblici ministeri)<sup>55</sup>.

La terza fase di valutazione dell'Italia, con riferimento, soprattutto, alla trasparenza del finanziamento dei partiti, ha determinato la formulazione di sette diverse raccomandazioni, delle quali alcune sono state implementate in modo

---

<sup>52</sup> L. 28 giugno 2012, n. 110, art. 1.

<sup>53</sup> L. 28 giugno 2012, n. 112, art. 1.

<sup>54</sup> Cfr. S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, cit., spec. 115, il quale osserva che «[l]e procedure di controllo» del *Group d'Etats contre la corruption* «sono di tipo dinamico, attraverso continue valutazioni e *follow-up* per verificare le politiche e il quadro normativo dei singoli Stati ed individuare eventuali lacune».

<sup>55</sup> Le diverse fasi di valutazione dell'Italia da parte del Gruppo GRECO sono consultabili, con tutta la documentazione delle diverse sotto-fasi, sul portale [www.coe.int](http://www.coe.int) nella pagina dedicata all'Italia.

soddisfacente (anche se sempre accompagnate da ulteriori osservazioni) già al primo “*compliance report*” in cui sono state evidenziate le politiche poste in essere dal Paese per adempiere alle richieste del GRECO.

A seguito della prima versione del *report* riguardante la terza valutazione, l’Italia era stata richiamata affinché procedesse ad una riforma complessiva riguardante lo *status* giuridico dei partiti politici, la definizione delle risorse utilizzabili per le campagne elettorali, la previsione di misure volte a garantire la trasparenza del loro utilizzo e l’equiparazione di tali regole (che includono misure non solo di trasparenza, ma anche sanzionatorie e di controllo) anche per le campagne elettorali per il rinnovo del Parlamento Europeo<sup>56</sup>. La seconda raccomandazione, a cui l’Italia si è adeguata prontamente, riguardava la richiesta del GRECO affinché nel Paese fossero introdotte misure volte a consolidare i bilanci dei partiti al fine di includere anche le loro diramazioni locali (attraverso mirati stanziamenti) e a permettere una maggiore trasparenza e controllo dei bilanci dei gruppi parlamentari e degli enti direttamente o indirettamente riconducibili agli stessi partiti<sup>57</sup>. Sempre tra le richieste soddisfatte entro l’adozione del primo “*compliance report*” del gruppo GRECO, si rinviene la raccomandazione all’Italia di adottare le misure necessarie alla revisione dei conti dei partiti politici, compresa quelle in grado di garantire l’indipendenza degli stessi revisori contabili<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> GRECO, *Evaluation Report on Italy, Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, 23 marzo 2012, § 154, Raccomandazione I. Si osserva che, nel (*first*) *Compliance Report - Italy, Third Evaluation Round*, 20 giugno 2014, il GRECO prende atto che in Italia erano stati avviati alcuni processi di riforma che facevano ben sperare nell’adeguamento del Paese alla prima raccomandazione (per esempio, sullo *status* giuridico dei partiti, al § 55, il GRECO si limita a rilevare che era in corso la discussione di una proposta di legge – AC n. 1154).

<sup>57</sup> GRECO, *Evaluation Report on Italy, Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, cit., § 154, Raccomandazione III, ritenuta, a seguito dell’approvazione della l. 21 febbraio 2014, n. 13 (“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”), pienamente soddisfatta nel (*first*) *Compliance Report - Italy*, cit., § 63.

<sup>58</sup> GRECO, *Evaluation Report on Italy, Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, cit., § 154, Raccomandazione V. Il GRECO, essendo stato stabilito dal legislatore italiano l’obbligo per i partiti ed i movimenti politici di avvalersi di una società di revisione dei conti (l. 6 luglio 2012, n. 96, art. 9), ha riconosciuto l’adeguamento dell’Italia alla quinta raccomandazione (cfr. (*first*) *Compliance Report - Italy*, cit., § 72).

Successivamente, nel secondo “rapporto di conformità”, il GRECO riconosce soddisfatte ulteriori due raccomandazioni (la seconda e la settima) che aveva inviato all’Italia. La prima delle due riguardava la necessità di maggiore trasparenza nelle donazioni private ai partiti: si chiedeva di impedire che esse potessero avvenire anonimamente e di abbassare la soglia entro la quale era possibile ricevere delle elargizioni<sup>59</sup>. La seconda, che consisteva nella richiesta di adottare misure sanzionatorie (penale o amministrative) efficaci, proporzionate e dissuasive, è stata ritenuta osservata a seguito dei chiarimenti dell’Italia sulla propria disciplina interna e sulle misure che da essa erano già state assunte<sup>60</sup>.

Da ultimo si segnala che solo nel secondo *addendum* alla seconda “*compliance report*”, adottata nel dicembre 2019, è stata ritenuta soddisfatta la quarta raccomandazione, che riguardava la richiesta di adozione delle misure utili a garantire la maggiore trasparenza possibile nell’ambito del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, attraverso perfino l’utilizzo di strumenti (come *internet*) per facilitare l’accesso alle informazioni da parte di tutti i cittadini<sup>61</sup>; dal documento del GRECO<sup>62</sup> si evince che l’adempimento dell’Italia sia avvenuto soprattutto con la legge 9 gennaio 2019, n. 3, poiché con essa il legislatore ha reso obbligatoria la pubblicazione dei nominativi di coloro che hanno effettuato versamenti ai partiti di importo superiore ai 500 euro per anno (senza essere più necessaria l’autorizzazione del donante alla pubblicazione dei suoi dati)<sup>63</sup> e abbia esteso alle fondazioni

---

<sup>59</sup> GRECO, *Evaluation Report on Italy, Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, cit., § 154, Raccomandazione II. L’Italia, come evidenzierà il GRECO (cfr. *Second Compliance Report - Italy, Third Evaluation Round*, 2 dicembre 2016, § 54 ss.), si era già adeguata alla raccomandazione con l’introduzione dell’obbligo di annotazione dell’identità di ogni donatore ai sensi della l. 6 luglio 2012, n. 96, art. 9, c. 23, lett. c).

<sup>60</sup> GRECO, *Evaluation Report on Italy, Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, cit., § 154, Raccomandazione VII. Sulle misure adottate dall’Italia si veda *Second Compliance Report - Italy*, cit., § 68 ss.

<sup>61</sup> GRECO, *Evaluation Report on Italy, Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, cit., § 154, Raccomandazione IV. Per le ragioni per cui le misure previste dall’ordinamento italiano soddisfanno la settima raccomandazione, si veda *Second Compliance Report - Italy*, cit., § 68 ss.

<sup>62</sup> Cfr. GRECO, *Secundum Addendum to the Second Compliance Report - Italy, Third Evaluation Round*, 6 dicembre 2019, § 37 ss.

<sup>63</sup> L. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 11.

politiche, alle associazioni e ai comitati le regole previste per la trasparenza del finanziamento dei partiti<sup>64</sup>.

Tuttavia, benché sia stato riconosciuto l'importantissimo ruolo della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti, la terza valutazione del gruppo GRECO si è conclusa, nella parte dedicata al finanziamento dei partiti, senza che la sesta raccomandazione risultasse completamente soddisfatta<sup>65</sup>: era stato richiesto all'Italia di istituire un organismo indipendente composto da esperti in grado di vigilare sul rispetto della disciplina in materia di finanziamento dei partiti politici e di sanzionarne le eventuali violazioni; inoltre l'Italia era stata invitata ad adottare misure volte a incrementare e garantire la cooperazione tra questa nuova autorità indipendente e le altre autorità competenti (come le forze di polizia o le autorità giurisdizionali). L'ordinamento italiano, seppur istituendo la Commissione, con i limiti già evidenziati relativi alla sua dotazione organica e, più in generale, alle risorse messe a sua disposizione<sup>66</sup>, non ha previsto quelle modalità di coordinamento dell'attività di vigilanza della Commissione con quelle di altre autorità competenti sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali<sup>67</sup>.

Dunque, la terza valutazione del *Group d'Etats contre la corruption* sul finanziamento dei partiti ha certamente fatto emergere il lavoro svolto dall'Italia in una materia così delicata, riconosciuto nelle diverse fasi della valutazione attraverso la maturata consapevolezza delle riforme approvate dal (o in discussione nel) Parlamento italiano (come il passaggio dal finanziamento pubblico a quello privato, il divieto di ricevere donazioni anonime e l'obbligo di rendere pubblico il nominativo di coloro che versano nelle casse del partito una somma superiore ai 500

---

<sup>64</sup> *Ivi*, c. 28.

<sup>65</sup> GRECO, *Evaluation Report on Italy, Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, cit., § 154, Raccomandazione VI.

<sup>66</sup> Cfr. *supra*, cap. II, par. 8.

<sup>67</sup> Cfr. GRECO, *Secundum Addendum to the Second Compliance Report - Italy*, cit., § 46 ss. Inoltre, sul punto, si vedano, tra le altre, le osservazioni di M.C. UBIALI, *La disciplina italiana in materia di corruzione nell'ultimo rapporto del GRECO: tra le criticità, la corruzione degli arbitri, la corruzione internazionale, il finanziamento dei partiti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 10 luglio 2018, spec. § 10.

euro, e così via)<sup>68</sup>. L'impegno dell'Italia non è, tuttavia, del tutto adeguato, restando, comunque, da migliorare la legislazione in materia (rendendola meno disorganica) e da rafforzare il coordinamento tra le autorità titolari del potere di vigilanza, controllo e sanzione<sup>69</sup>.

La quarta valutazione, come già rilevato, si occupa della prevenzione della corruzione in relazione ai parlamentari, ai giudici ed ai pubblici ministeri. In particolare, per quello che qui interessa, il GRECO ha elaborato sei raccomandazioni nei confronti dell'Italia affinché il Paese adotti le misure che potenzialmente potrebbero contribuire alla prevenzione della corruzione politica. Il rapporto di conformità del *Fourth Evaluation Round* relativo all'Italia è stato adottato il 21 ottobre 2016 e, a dicembre 2018, è stato pubblicato il primo *Compliance Report*, da cui emerge un lento adeguamento dell'ordinamento italiano alle richieste proposte dal GRECO: delle sei raccomandazioni, tre sono state giudicate come “parzialmente implementate” e per le tre rimanenti l'Italia non ha ancora adottato misure giudicabili idonee e/o soddisfacenti<sup>70</sup>.

Dunque, le raccomandazioni che sono state giudicate parzialmente soddisfatte dagli interventi normativi posti in essere nell'ordinamento italiano<sup>71</sup> riguardano le regole volte a rafforzare l'integrità dei parlamentari (la previsione di codici di condotta per i membri del Parlamento e di documenti che agevolino la conoscenza dettagliata delle disposizioni ivi previste e l'adozione di un sistema che garantisca l'effettivo loro rispetto)<sup>72</sup>, a predisporre misure in grado di limitare l'accesso a determinati impieghi di lavoro da parte dei parlamentari al fine di prevenire eventuali conflitti di interesse durante il loro mandato (sono state adottate

---

<sup>68</sup> Cfr. GRECO, *Secundum Addendum to the Second Compliance Report - Italy*, cit., § 54.

<sup>69</sup> *Ivi*, § 55. In particolare, la relazione si riferisce alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti, alla Corte dei Conti e al Collegio Regionale di Garanzia Elettorale, previsto in ogni Regione (cfr. l. 10 dicembre 1993, n. 515, art. 13).

<sup>70</sup> GRECO, *Second Compliance Report - Italy, Fourth Evaluation Round*, 7 dicembre 2018.

<sup>71</sup> Si tratta, nello specifico, delle prima, quarta e quinta raccomandazione: cfr. GRECO, *Evaluation Report - Italy, Fourth Evaluation Round*, 21 ottobre 2016, § 198.

<sup>72</sup> GRECO, *Second Compliance Report - Italy*, cit., § 7 ss. In esso si osserva che l'Italia ha intrapreso (in riferimento alla prima raccomandazione), almeno alla Camera dei Deputati, un percorso che ha già portato all'approvazione del codice di condotta in questo ramo del Parlamento. Si è ancora in una fase di sperimentazione che deve essere implementata, anche dal punto di vista della reale effettività delle misure, e che trova, purtroppo, il Senato della Repubblica un po' indietro.

misure riguardanti la limitazione delle attività di *lobbying* per gli ex-parlamentari, ritenute, però, dal GRECO, non ancora sufficienti per far fronte al pericolo di conflitti di interessi del parlamentare che, nell'esercizio delle sue funzioni e durante il suo mandato, cerchi, soprattutto nel settore privato, un particolare impiego per il periodo successivo alla sua attività politica)<sup>73</sup>, ad adottare gli strumenti utili a disciplinare i rapporti dei parlamentari con le diverse *lobby* e l'influenza di queste sui procedimenti parlamentari (a cui l'Italia ha iniziato a far fronte con l'approvazione, alla Camera dei Deputati, del testo di "Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati", di cui si dirà<sup>74</sup>, che, però, resta un atto di solo questo ramo del Parlamento, non producendo effetti per le attività di *lobby* esercitate al Senato della Repubblica)<sup>75</sup>.

A questo punto, oltre a quanto deve essere ancora fatto per adeguarsi in modo soddisfacente alle tre raccomandazioni di cui si è detto sinora, si osserva che l'Italia debba comunque porre in essere una serie di riforme per conformarsi alle richieste del gruppo GRECO rimaste, per il momento, inattuato. Infatti, secondo il primo *Compliance Report*, le tre raccomandazioni rivolte all'Italia non hanno visto, in questo Paese, segni di un possibile compimento<sup>76</sup>.

Con la seconda raccomandazione si invitava l'Italia a porre in essere le riforme per la disciplina del conflitto di interessi e della delicata materia relativa ai casi di ineleggibilità o incompatibilità: è necessario, secondo il GRECO, procedere a consolidare e razionalizzare le regole già presenti in tale settore e implementarle per

---

<sup>73</sup> *Ivi*, § 23 ss. Nel medesimo *Second Compliance Report - Italy*, cit., si legge, infatti, che l'Italia dovrebbe adottare misure riguardanti non solo le *lobby*, poiché «[w]hile it is clear that a parliamentary mandate will not, as a rule, span a whole career, and that parliamentarians should therefore be provided with fair opportunities to seek outside employment, a proportionate approach is needed in order to prevent instances where the parliamentary mandate, and thereby the legislative process, could potentially be misused by an individual member for personal interest purposes to secure outside employment (notably, in the private sector) once s/he leaves office» (§ 25).

<sup>74</sup> Cfr. *infra*, sez. III, par. 4.

<sup>75</sup> GRECO, *Second Compliance Report - Italy*, cit., § 27 ss., nel quale risulta comunque apprezzato l'impegno profuso per l'approvazione di tale testo normativo e del lavoro svolto dai Questori della Camera dei Deputati per garantire l'applicazione dello stesso. Inoltre il GRECO è consapevole delle iniziative simili che hanno cominciato ad emergere anche nell'altro ramo del Parlamento, il Senato della Repubblica (si rinvia a *infra*, sez. III, par. 4).

<sup>76</sup> In particolare, il riferimento è alla seconda, terza e sesta raccomandazione: cfr. GRECO, *Evaluation Report - Italy*, cit., § 198.

garantire l'applicazione di norme chiare ed efficaci in ordine al conflitto di interessi e, di conseguenza, ai casi di ineleggibilità e incompatibilità<sup>77</sup>.

In modo analogo non pare ancora attuata la terza raccomandazione, che richiedeva all'Italia di intervenire nella regolazione delle donazioni, regali, ospitalità, favori o altri benefici a vantaggio dei singoli parlamentari. Il legislatore non ha ancora provveduto, se non con atti isolati (come il testo di cui si è detto e che è stato adottato esclusivamente dalla Camera dei Deputati), e, per la delicatezza del tema, il Gruppo GRECO ha espresso la sua preoccupazione affinché l'Italia adotti le disposizioni necessarie per adeguarsi alle sue indicazioni<sup>78</sup>.

Infine, l'Italia non ha adeguato l'ordinamento interno alla sesta raccomandazione che le era stata rivolta dal GRECO: allo Stato italiano è stato chiesto di adottare tutte le misure necessarie per garantire al meglio l'integrità morale del parlamentare<sup>79</sup> e, per il momento, l'agenda del legislatore non sembrerebbe coordinata con tali esigenze.

E dunque il *Group d'Etats contre la corruption* ricopre un ruolo fondamentale quale organismo di monitoraggio sull'attuazione delle misure volte a prevenire fenomeni di corruzione della politica e, come è stato evidenziato, ha assegnato all'Italia diversi compiti per approvare tutti gli strumenti utili alla causa, anche se, come si è potuto verificare, il Paese risulta essere ancora lontano dal raggiungimento degli obiettivi posti dallo stesso GRECO: il percorso è ancora lungo, ma la presenza di un organismo come quello istituito in seno al Consiglio d'Europa (e, in un diverso ambito, come il *Working Group on Bribery*), è un elemento fondamentale nel contrasto alla corruzione politica per il continuo monitoraggio effettuato sui cinquanta Paesi aderenti che comporta, certamente, un costante progresso del singolo ordinamento in tale delicato ambito<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> GRECO, *Second Compliance Report - Italy*, cit., § 15.

<sup>78</sup> *Ivi*, § 20 s.

<sup>79</sup> *Ivi*, § 35. Inoltre, la sesta raccomandazione rivolta all'Italia richiede, oltre all'adozione di tutte le misure possibili per garantire l'integrità del parlamentare, che si possa ottenere il risultato «including through the development of dedicated training activities» (GRECO, *Evaluation Report - Italy*, cit., § 198, Raccomandazione VI).

<sup>80</sup> Cfr. S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, cit., spec. 122 s., il quale osserva che sia possibile effettuare «[u]n primo, positivo, bilancio» consistente nell'«alto grado di adesione degli Stati membri ai principi sanciti dalle Convenzioni e di attuazione

#### 4. (Segue) L'OSCE e la Commissione di Venezia

Il ruolo del Consiglio d'Europa non si è risolto solo nell'elaborazione delle Convenzioni e nell'istituzione del *Group d'Etats contre la corruption*, ma è stato fondamentale per l'elaborazione di un testo che avesse come obiettivo quello di fornire agli Stati una guida per la regolamentazione dei partiti politici: la Commissione di Venezia<sup>81</sup> e l'Ufficio per le Istituzioni democratiche ed i diritti umani dell'OSCE<sup>82</sup> hanno adottato congiuntamente le *Guidelines on Political Party Regulation*<sup>83</sup>.

Le linee guida così elaborate dai due importanti organismi internazionali si compongono di molti paragrafi (in tutto 233), che, insieme, forniscono agli Stati uno strumento chiaro e completo per chi, tra essi, aderisse alla necessità di adottare un testo di regolazione dei partiti politici<sup>84</sup>. Dalla lettura di questo atto si ricava,

---

delle raccomandazioni elaborate dai due meccanismi di revisione che, nei rispettivi ambiti di competenza, hanno senz'altro contribuito al rafforzamento degli *standards* normativi a livello internazionale nella lotta alla corruzione»; inoltre l'Autore ricorda che è maturata «la consapevolezza che l'elaborazione di norme di diritto internazionale contro la corruzione avrebbe fallito i propri obiettivi senza adeguati meccanismi di controllo che responsabilizzassero gli Stati, se necessario obbligandoli ad adeguarsi ai principi sanciti dalle Convenzioni».

<sup>81</sup> La Commissione di Venezia (il cui vero nome è Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto) consiste in un organo consultivo del Consiglio d'Europa che si riunisce a Venezia dal 1990; è composta prevalentemente da docenti universitari in Diritto costituzionale o internazionale dei vari Paesi che ne fanno parte, mantenendo, comunque, la sua indipendenza rispetto agli Stati e al Consiglio d'Europa stesso. Il compito della Commissione di Venezia è quello di promuovere e diffondere il patrimonio costituzionale europeo, di fornire proposte o suggerimenti e di contribuire alla prevenzione dei possibili conflitti. Sul suo ruolo nei primi vent'anni di attività si veda, tra gli altri, il contributo di A. PECORARIO, *I vent'anni della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa: storia di uno dei più formidabili successi della diplomazia italiana nelle relazioni giuridiche internazionali*, in *Rivista di Studi Politici*, 3/2010, 49-73.

<sup>82</sup> L'OSCE è l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa ed è composta da cinquantasette Stati, prevalentemente europei, ma anche del Nord America e dell'Asia. Il suo compito è quello di garantire la pace e la democrazia attraverso il dialogo tra così tanti Paesi riuniti in una sede comune. In particolare, l'ODHIR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) si occupa di sostenere gli Stati promuovendo la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e, anche, quale osservatorio sui sistemi elettorali e sulla tenuta delle istituzioni democratiche.

<sup>83</sup> OSCE – ODHIR, VENICE COMMISSION, *Guidelines on Political Party Regulation*, Polonia, 2011, adottata dalla Commissione di Venezia nella sua LXXXIV Sessione Plenaria, svoltasi a Venezia dal 15 al 16 ottobre del 2010.

<sup>84</sup> Infatti le linee guida in premessa riconoscono l'importanza dei partiti politici poiché «[p]olitical parties are collective platforms for the expression of individuals fundamental rights to association ad expression and have been recognized by the European Court of Human Rights as



immediatamente, l'insieme dei principi necessari affinché si possa ottenere una solida democrazia: i dieci principi relativi ai partiti politici identificati nelle linee guida sono affrontati nelle prime battute del testo, che, appunto, si occupa di sottolineare l'importanza del diritto di ogni persona ad associarsi ad un partito politico e l'obbligo per lo Stato di garantire tale diritto<sup>85</sup>, il rispetto della legalità (ogni limitazione del diritto di associarsi deve essere basata esclusivamente su un atto legislativo o in base a disposizioni costituzionali) e di proporzionalità nell'adozione di misure limitative dei diritti di ciascun individuo<sup>86</sup>, la necessità di vietare ogni comportamento (anche interno ai partiti) di discriminazione, di prevedere misure volte a garantire l'eguale trattamento dinnanzi alla legge (ne consegue che lo Stato deve garantire che i cittadini non siano discriminati per l'appartenenza ad uno o ad un altro partito) e a facilitare il pluralismo politico e partitico<sup>87</sup>, la rilevanza della presenza di un'autorità avente le caratteristiche dell'indipendenza al fine di verificare il rispetto, da parte dei partiti, delle regole che li riguardano (e ai partiti stessi deve essere garantita la possibilità di ricorrere per ogni violazione dei loro diritti) e, infine, il valore dei diritti e delle responsabilità per i partiti che ottengono il riconoscimento del particolare *status* giuridico di partito politico<sup>88</sup>.

Inoltre, analizzando ulteriormente le linee guida, risulta di particolare importanza l'attenzione che i Paesi devono rivolgere al finanziamento dei partiti politici, che, secondo l'impostazione del documento, deve integrarsi tra la fonte privata e quella pubblica. Infatti, proprio quest'ultima è ritenuta fondamentale per garantire la possibilità per tutti di partecipare alla vita politica, assicurando il pluralismo di cui si è già detto, finalizzato al buon funzionamento delle istituzioni democratiche<sup>89</sup>. Ma, allo stesso tempo, la fonte pubblica di finanziamento non deve sostituire totalmente quella privata: gli organismi internazionali invitano gli Stati a

---

*integral players in the democratic process»* (OSCE – ODHIR, VENICE COMMISSION, *Guidelines on Political Party Regulation*, cit., § 10).

<sup>85</sup> OSCE – ODHIR, VENICE COMMISSION, *Guidelines on Political Party Regulation*, cit., §14 s.

<sup>86</sup> *Ivi*, § 16 s.

<sup>87</sup> *Ivi*, § 18 ss.

<sup>88</sup> *Ivi*, § 21 ss.

<sup>89</sup> *Ivi*, § 176.

prevedere un finanziamento pubblico, a tutela dei principi di cui sopra, tuttavia senza che questo vanifichi l'apporto di donazioni private o, addirittura, renda non più necessari i contributi dei singoli membri, o simpatizzanti, del partito<sup>90</sup>.

Ancora sempre nelle linee guida è segnalata la necessità di garantire la trasparenza del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali sia per tutelare i diritti degli aderenti al partito sia per permettere loro di partecipare ad esso sia per prevenire fenomeni di corruzione<sup>91</sup>.

E, anche questi due organismi, assegnano un ruolo fondamentale all'istituzione di un'autorità indipendente che possa monitorare e controllare i rendiconti dei partiti politici e le spese sostenute (dai partiti e dai singoli candidati) durante le campagne elettorali<sup>92</sup>. Un organismo analogo, previsto negli ultimi anni dall'ordinamento giuridico italiano, è la già citata Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti istituita presso il Parlamento italiano.

Pare, infine, sempre più necessaria l'adozione di un testo unico riguardante il partito politico (e i movimenti politici e le fondazioni) che affronti tutti i temi che lo riguardano, dalle regole comuni ad ogni partito, in vista della tutela dei diritti di ogni individuo e del pluralismo politico, a quelle relative al finanziamento di essi, al monitoraggio e controllo del rispetto delle disposizioni inerenti al partito da parte di un'autorità indipendente, alle disposizioni che si occupano di stabilire la democrazia interna dei partiti, oltre, ad esempio, alle modalità di scelta delle candidature: un'operazione siffatta, certamente conforme alle raccomandazioni degli organi sovranazionali, si porrebbe sulla strada giusta per garantire maggiore trasparenza nelle procedure dei partiti (o movimenti politici) e, alla fine, anche per prevenire ulteriori fenomeni di corruzione.

---

<sup>90</sup> *Ivi*, § 177. Nel testo infatti si fa presente che «*[t]he amount of public funding awarded to parties must be carefully designed to ensure the utility of such funding, while not removing the need for private contributions or nullifying the impact of individual donations*» (§ 177).

<sup>91</sup> *Ivi*, § 194.

<sup>92</sup> *Ivi*, § 211. Inoltre dal testo si evince che lo stesso Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa abbia dichiarato che «*political parties should be subject to “effective, proportionate and dissuasive sanctions” for violation of political-funding laws*»

## 5. L'Organizzazione delle Nazioni Unite e la Convenzione di Merida

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. UNCAC), adottata con la risoluzione n. 58/4 dell'Assemblea generale dell'ONU in data 31 ottobre 2003 e, successivamente, aperta alla firma degli Stati a Merida (Messico) dal 9 all'11 dicembre 2003<sup>93</sup> (per tali ragioni è nota anche come Convenzione di Merida)<sup>94</sup> porta l'anticorruzione a livello globale.

Si tratta di un documento di assoluta importanza non solo perché con esso si assiste all'adesione di ben 186 Paesi, ma anche perché tratta della corruzione in un modo nuovo per gli atti internazionali: la repressione, dunque, non è il solo strumento utile per arginare il fenomeno corruttivo, dovendosi, secondo la Convenzione, elaborare misure adeguate al fine di “prevenire” la corruzione. Infatti, tra le prime disposizioni presenti nel testo, c'è l'articolo 5 (in tutto, la Convenzione, è composta da 71 articoli) che stabilisce, quale compito di ciascun Paese aderente, il dovere di predisposizione «delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità»<sup>95</sup>.

La Convenzione è certamente fondamentale per il ruolo che essa assegna alle misure di prevenzione della corruzione; inoltre, nel testo del documento vengono

---

<sup>93</sup> L'Italia ha firmato la Convenzione a Merida il 9 dicembre 2003. Anche in questo caso, però, si è fatta attendere per qualche anno l'autorizzazione del Presidente della Repubblica alla ratifica della Convenzione, che è avvenuta solo con la legge 3 agosto 2009, n. 116, art. 1.

<sup>94</sup> Il 9 dicembre, giorno in cui, nel 2003, è stata aperta alla firma la Convenzione UNCAC, è stato per tale ragione scelto quale data per la “Giornata mondiale contro la corruzione” (cfr., tra gli altri, anche S. BONFIGLI, *La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009, 398-409, spec. 405).

<sup>95</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. UNCAC), adottata il 31 ottobre 2003 dall'Assemblea generale dell'ONU e firmata a decorrere del 9 dicembre 2003, art. 5. Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., 7, il quale rileva che «[p]er la prima volta in un atto internazionale compare il riferimento [...] a “misure preventive”» e che l'articolo 5, «pur non definendo esplicitamente cosa sia la prevenzione, lascia chiaramente intendere in cosa debba consistere (e cioè evitare o comunque rendere più difficile il verificarsi dei fatti corruttivi)».

affrontati almeno altri quattro «temi fondamentali», quali «le incriminazioni, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni e l'assistenza tecnica»<sup>96</sup>.

Agli Stati aderenti è richiesto di riformare l'organizzazione della pubblica amministrazione, privilegiando misure fondate sulla responsabilità dei suoi membri, volte a garantire, nel particolare ambito della gestione di finanze pubbliche, la trasparenza nella sua attività<sup>97</sup>. Oltre a tali misure, si raccomanda ai Paesi di elaborare gli strumenti di prevenzione del fenomeno anche nel settore privato, per garantire la trasparenza, la regolamentazione dei conflitti di interesse, la presenza di codici di condotta e (di nuovo) la trasparenza e la concorrenza nella contrattazione pubblica<sup>98</sup>; allo stesso tempo, e per lo stesso obiettivo, gli aderenti alla Convenzione devono trovare le modalità affinché sia permessa la condivisione delle attività con la cittadinanza attraverso «la trasparenza» e «la loro partecipazione» ai «processi decisionali» e «la promozione della libertà di espressione, di ricerca, di informazione, di accesso agli organi pubblici preposti alla prevenzione della corruzione»<sup>99</sup>.

Nella Convenzione di Merida è segnalato l'auspicio che ogni Paese aderente preveda, nel suo ordinamento, un organo (o addirittura più organi) che si occupi (o che si occupino) di prevenire la corruzione attraverso le politiche di prevenzione (di cui all'articolo 5 dello stesso documento), il controllo sulla loro applicazione e la promozione della conoscenza del fenomeno e delle dette misure di prevenzione<sup>100</sup>.

Al fine di poter esercitare al meglio le proprie funzioni, l'organo (o gli organi), istituito ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, deve poter agire secondo il principio di indipendenza, da intendersi nel senso che siano predisposte le misure necessarie per impedire la sua soggezione ad influenze esterne potenzialmente in grado di minarne l'operatività; un ulteriore aspetto, inoltre, che caratterizza

---

<sup>96</sup> S. BONFIGLI, *La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*, cit., spec. 405. Inoltre, come osservato dall'Autore, nel Preambolo della Convenzione si avvertono gli Stati affinché prestino particolare «attenzione [...] sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto».

<sup>97</sup> Sulla trasparenza si veda la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. UNCAC), cit., art. 9, c. 2. Sul punto, si rinvia alle osservazioni di N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., 13.

<sup>98</sup> *Ivi*, 13 s.

<sup>99</sup> *Ivi*, 14.

<sup>100</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. UNCAC), cit., art. 6, c. 1.

certamente l'indipendenza è dato dall'obbligo di garantire all'organo le risorse adeguate e la dotazione organica necessaria (e specializzata) per l'esercizio delle sue particolari funzioni<sup>101</sup>.

In Italia si è provveduto, già nel testo di legge di autorizzazione alla ratifica, a designare il soggetto a cui affidare le funzioni del soppresso “Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione”<sup>102</sup>, quale Autorità nazionale anti-corruzione, ai sensi dell'articolo 6 della stessa Convenzione<sup>103</sup>. Si consideri, però, che inizialmente l'Alto Commissario non aveva avuto un ruolo decisivo (a causa anche del fatto che le diverse diramazione della Pubblica Amministrazione raramente vi avevano fatto ricorso) e, a seguito della sua soppressione, il Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Dipartimento della Funzione Pubblica, che lo aveva sostituito, aveva avuto un compito soprattutto di studio e di analisi del fenomeno corruttivo e, fattore non per nulla secondario, sia il primo che il secondo erano comunque organismi collegati agli organi politici e (nel secondo caso) addirittura dipendenti dall'esecutivo, dal che conseguiva che non fosse garantita una reale indipendenza dell'organo che si occupava del fenomeno corruttivo<sup>104</sup>. Una reale autonomia è stato raggiunta, dunque, con il primo articolo della legge 6 novembre 2012, n. 190, che attribuiva alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), di cui all'articolo 13 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, le caratteristiche e le funzioni dell'organo

---

<sup>101</sup> *Ivi*, c. 2. Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., 25 s., la quale, in riferimento alla dotazione organica, afferma che «l'indipendenza possa essere assicurata soltanto in costanza di risorse finanziarie adeguate e di un capitale umano sufficiente quantitativamente, nonché formato adeguatamente al fine di garantire, tramite la propria competenza, l'efficacia dell'azione nazionale di prevenzione».

<sup>102</sup> L. 6 gennaio 2003, n. 3, art. 1. L'«Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione» è stato soppresso dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, art. 68, c. 6, lett. a), e le sue funzioni sono state trasferite al «Ministro competente che può delegare un sottosegretario di Stato» (d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, art. 68, c. 6-bis).

<sup>103</sup> L. 3 agosto 2009, n. 116, art. 6.

<sup>104</sup> C. BENETAZZO, *I nuovi poteri “regolatori” e di precontenzioso dell'ANAC nel sistema europeo delle Autorità indipendenti*, in *Federalismi.it*, 5/2018, spec. 32 ss.

indipendente, di cui all'articolo 6 della Convenzione di Merida (e agli articoli 21 e 22 della Convenzione penale sulla corruzione<sup>105</sup>), per far fronte alla prevenzione della corruzione. Come è noto, successivamente tale organismo, denominato Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>106</sup>, avrà l'attribuzione di ulteriori compiti (come, ad esempio, le competenze della soppressa Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici<sup>107</sup>), e, finalmente, costituirà un organo indipendente, con propria dotazione organica e specifiche risorse, a cui è attribuita la funzione di prevenire e contrastare la corruzione nella Pubblica Amministrazione<sup>108</sup>.

Anche nella Convenzione UNCAC, al fine di perseguire gli obiettivi ivi enunciati, è stato previsto un organismo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione da parte degli stessi Paesi aderenti e di proposta di implementazione o modifica del testo della Convenzione medesima: si tratta della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione<sup>109</sup>.

Tale Conferenza si riunisce, di regola, ogni due anni e, attualmente, si è tenuta nove volte; al termine di ciascuna sessione sono state approvate delle risoluzioni o decisioni volte all'attuazione della Convenzione. Tra i molteplici argomenti che essa ha trattato durante i suoi lavori, la Conferenza si è preoccupata di raccomandare una particolare attenzione affinché sia favorita l'anticorruzione da

---

<sup>105</sup> Cfr. *supra*, par. 3.

<sup>106</sup> Cfr. d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125, art. 5, c. 3, che infatti ha stabilito: «[a]i sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche assume la denominazione di Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC.)».

<sup>107</sup> Cfr. d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, art. 19, c. 2. Allo stesso articolo, ma al primo comma, è stata prevista la soppressione dell'«Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture» di cui si è detto.

<sup>108</sup> Cfr. C. BENETAZZO, *I nuovi poteri "regolatori" e di precontenzioso dell'ANAC nel sistema europeo delle Autorità indipendenti*, cit., spec. 34. Inoltre, come è stato correttamente osservato, l'indicazione della Convenzione di Merida «non esclude, ma nemmeno vincola [...], la scelta degli Stati di istituire autorità indipendenti anticorruzione, come [poi] avvenuto in Italia», essendo, «i modelli organizzativi di lotta alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni adottati nei diversi Paesi aderenti alla Convenzione», «molto differenti tra loro»: M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019, 61-75, spec. 62 s.

<sup>109</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. UNCAC), cit., art. 63.

parte degli Stati<sup>110</sup>, attraverso l'analisi dell'efficacia della regolazione dei conflitti di interessi<sup>111</sup>, la promozione dell'istruzione e formazione nell'ambito del fenomeno corruttivo<sup>112</sup>, soprattutto rivolta ai più giovani<sup>113</sup>, e dell'onestà ed integrità morale degli affidatari di funzioni pubbliche<sup>114</sup>, anche tramite l'introduzione dei codici di condotta<sup>115</sup>; inoltre la Conferenza ha riconosciuto l'importanza del ruolo dei Parlamenti nell'attuazione della Convenzione e nella predisposizione di strumenti per prevenire e arginare i fenomeni corruttivi e ha altresì ravvisato la necessità, per le Assemblee legislative, di promuovere misure con il medesimo obiettivo anche nella regolamentazione della loro attività interna<sup>116</sup>.

In una sessione della Conferenza, la terza<sup>117</sup>, è stata data attuazione all'articolo 63, comma 7, della Convenzione (che fino a tale momento era rimasto inattuato), attraverso l'istituzione di un meccanismo di revisione reciproca tra Stati (c.d. *peer review*) di cui è competente l'*Implementation Review Group* (IRG)

---

<sup>110</sup> Settima sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 6-10 novembre 2017, Vienna, Risoluzione 7/5, *Promoting preventive measures against corruption*, in cui è stata richiamata «*the importance of States parties taking appropriate measures, within their means and in accordance with the fundamental principles of domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental and community-based organizations, the private sector and academia, in the prevention of and fight against corruption, and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption*».

<sup>111</sup> *Ivi*, § 3.

<sup>112</sup> Sesta sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 2-6 novembre 2015, San Pietroburgo, Risoluzione 6/10, *Education and training in the context of anti-corruption*, e ottava sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 16-20 dicembre 2019, Abu Dhabi, Risoluzione 8/8, *Follow-up to the Marrakech declaration on the prevention of corruption*, § 21.

<sup>113</sup> Quinta sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 2-6 novembre 2015, San Pietroburgo, Risoluzione 5/5, *Promotion of the contribution of young people and children in preventing corruption and fostering a culture of respect for the law and integrity*, § 1 ss. In essa si riconosce la necessità del ruolo educativo che la società deve assumere nei confronti dei giovani, volti a far comprendere l'importanza dell'esistenza di comportamenti etici basati su valori ed ideali che mantengano la società democratica, equa e libera dai fenomeni di corruzione.

<sup>114</sup> Ottava sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 16-20 dicembre 2019, Abu Dhabi, Risoluzione 8/3, *Promoting integrity in the public sector among States parties to the United Nations Convention against Corruption*.

<sup>115</sup> *Ivi*, Risoluzione 8/13, § 5.

<sup>116</sup> *Ivi*, Risoluzione 8/14, *Promoting good practices in relation to the role of national parliaments and other legislative bodies in preventing and combating corruption in all its forms*.

<sup>117</sup> Durante la Terza Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 9-13 novembre 2009, Doha.

dell'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)<sup>118</sup>; tuttavia tale monitoraggio operato sulla base di *peer review*, forse anche per l'ingente numero di Stati aderenti (e di tradizioni giuridiche molto differenti), non ha la stessa forza ed incisività dei meccanismi adottati dal Consiglio d'Europa (il Gruppo GRECO) e dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (il *Working Group on Bribery*), essendo comunque ammessa, ad esempio, la possibilità, per il singolo Stato, di limitare la «pubblicità del rapporto di valutazione» e di esercitare «poteri di veto»<sup>119</sup>.

Dalla lettura della Convenzione di Merida appare evidente la consapevolezza dei Paesi membri sulla relazione che sussiste o può sussistere tra il fenomeno corruttivo e la politica. Infatti, la Convenzione non si è astenuta dall'indicare una possibile strada per arginare la corruzione in questo particolare e delicato ambito e, appunto, ha invitato i Paesi aderenti ad adottare poche e chiare misure che, pur sempre compatibili con l'ordinamento interno, permettano di «stabilire i criteri per la candidatura e l'elezione ad un pubblico mandato»<sup>120</sup>, di «accrescere la trasparenza

---

<sup>118</sup> Terza sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 9-13 novembre 2009, Doha, Risoluzione 3/1, *Review mechanism*.

<sup>119</sup> S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, cit., spec. 112, il quale osserva, infatti, che «il meccanismo di *review* istituito a Doha appare assai debole» per i «poteri di veto» degli Stati, la possibilità di limitare «la pubblicità del rapporto di valutazione», il «ruolo assolutamente marginale riconosciuto alla società civile ed al settore privato (cioè le componenti non governative) nella [stessa] *review*» e a causa del «la sostanziale natura confidenziale del rapporto di valutazione» (cfr. Terza sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 9-13 novembre 2009, Doha, Risoluzione 3/1, *Review mechanism, Annex I*, IV, B, 2 (*Outcome of the country review process*), § 34, 37 e s.). Sul punto si veda, tra gli altri, anche il contributo di M. MONTANARI, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle Istituzioni internazionali. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, cit., 7 s. Inoltre, sempre nella stessa sessione, la Conferenza degli Stati Parte ha istituito l'*Intergovernmental Working Group* (IGW), per assistere la stessa Conferenza nello svolgimento del suo compito in relazione alla prevenzione della corruzione (cfr. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 7); l'IGW, secondo la Conferenza, ha il compito di «(a) *Assist the Conference in developing and accumulating knowledge in the area of prevention of corruption; (b) Facilitate the exchange of information and experience among States on preventive measures and practices; (c) Facilitate the collection, dissemination and promotion of best practices in corruption prevention; (d) Assist the Conference in encouraging cooperation among all stakeholders and sectors of society in order to prevent corruption*» (cfr. Terza sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione UNCAC, 9-13 novembre 2009, Doha, Risoluzione 3/2, *Preventive measures*, § 2 s.).

<sup>120</sup> Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (c.d. UNCAC), cit., art. 7, c. 2.



del finanziamento delle candidature ad un pubblico mandato elettivo»<sup>121</sup> e di favorire «la trasparenza e» la prevenzione dei «conflitti di interesse» tramite l'adozione, il mantenimento o il rafforzamento degli strumenti utili a tal fine. Pertanto, è chiara l'attenzione rivolta alla scelta dei soggetti che possono ricoprire incarichi pubblici e alla provenienza del finanziamento delle campagne elettorali, anche se risulta poco incisiva l'ampia discrezionalità delegata ai diversi Paesi in riferimento all'adozione dei sistemi che questi ritengono più adeguati. Ed è ulteriormente soggetta alla discrezionalità degli Stati la possibilità di stabilire criteri e strumenti per favorire la trasparenza anche, «se del caso, del finanziamento dei partiti politici»<sup>122</sup>. È innegabile comunque l'importanza che in una Convenzione ratificata da numerosissimi Paesi sia prevista, al suo interno (e tra i primi articoli), l'indicazione di vie percorribili (e ritenute fondamentali) per la “lotta” alla corruzione politica, pur nella residua discrezionalità. E, non deve neppure dimenticarsi che, già per il solo fatto che esistano tali disposizioni nella Convenzione, alla Conferenza degli Stati Parte della Convenzione, all'*Implementation Review Group* (IRG) o all'*Intergovernmental Working Group* (IGW), sia comunque possibile, in attuazione della stessa Convenzione, nonostante il recepimento nell'ordinamento interno di alcune disposizioni sia discrezionale, monitorare l'adozione di misure da parte degli Stati aderenti e indicare e sollecitare il percorso più consono per favorire la trasparenza nel finanziamento delle campagne elettorali e, più in generale, dei partiti politici, e la regolamentazione dei conflitti di interesse e dei criteri di accesso alle cariche pubbliche<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> *Ivi*, c. 3.

<sup>122</sup> *Ivi*, c. 2. Sulla debolezza della convenzione a causa anche alla «natura discrezionale» del «le norme sul finanziamento dei partiti politici», e non solo, si rinvia a S. BONFIGLI, *La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*, cit., 406.

<sup>123</sup> Sul punto, a titolo esemplificativo, si rinvia al testo elaborato dall'*Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption* (IWG), Vienna, 8-10 settembre 2014, relativamente all'«[i]mplementation of Conference resolution 5/4, entitled “Follow-up to the Marrakech declaration on the prevention of corruption”, and of the recommendations made by the Working Group at its meeting held in August 2013: good practices and initiatives in the prevention of corruption – thematic discussion on public sector legislative and administrative measures, including measures to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties (articles 5 and 7 of the United Nations Convention against Corruption)», basato anche sulle comunicazioni dei seguenti Paesi (tra cui, come si vedrà, non è presente l'Italia): Arabia Saudita, Argentina, Brasile, Danimarca, Ecuador, Egitto, El Salvador,

## 6. L’Unione europea ed il suo richiamo all’Italia: conflitto di interessi, finanziamento dei partiti, controlli e sanzioni

Anche l’Unione europea si è interessata del fenomeno corruttivo, riconoscendo come esso possa essere potenzialmente in grado di ledere il «fisiologico funzionamento del “mercato interno” comunitario»<sup>124</sup>.

Tra i primi interventi europei in materia di corruzione possono annoverarsi il “Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee”, approvato il 29 novembre 1996 a Bruxelles, e la “Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea”, adottata il 26 maggio 1997 sempre a Bruxelles<sup>125</sup>. I due atti normativi europei, nei loro articoli 2 e 3, definiscono rispettivamente la corruzione passiva e quella attiva e stabiliscono che gli Stati debbano prevedere tali condotte come illeciti penali<sup>126</sup>; è altresì da osservarsi che, solo nel primo caso, sia stata data una definizione restrittiva di corruzione (attiva o passiva), nel senso che con la Convenzione si richiede che vengano sanzionati quei fatti di corruzione causalmente prodromici ad una lesione (o potenziale lesione) degli «interessi finanziari delle Comunità europee»<sup>127</sup>.

---

Francia, Germania, Kuwait, Lituania, Marocco, Nigeria, Oman, Qatar, Repubblica di Corea, Repubblica Ceca, Serbia, Sierra Leone, Slovenia, Spagna, Stato di Palestina, Stati Uniti, Tunisia, Venezuela.

<sup>124</sup> N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., 24, la quale, alla stessa pagina, osserva che l’Unione europea ha assunto maggiore consapevolezza della gravità del fenomeno nel settore dei contratti pubblici e «ha preso atto che la corruzione, da fenomeno sporadico ed esterno all’apparato amministrativo, riconducibile dunque a singoli eventi delittuosi, è divenuta in maniera crescente *maladministration*, in quanto sempre più presente all’interno degli enti pubblici».

<sup>125</sup> Entrambi gli atti europei sono stati ratificati dall’Italia con la l. 29 settembre 2000, n. 300, art. 1.

<sup>126</sup> Il riferimento è al Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, stabilito in base all’articolo K.3 del Trattato sull’Unione europea, fatto il 29 novembre 1996 a Bruxelles, artt. 2 s., e alla Convenzione sulla base dell’articolo K.3 paragrafo 2, lettera c) del Trattato sull’Unione europea relativa “alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea”, fatta il 26 maggio 1997 a Bruxelles, artt. 2 s.

<sup>127</sup> Cfr. Protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all’articolo K.3 del Trattato sull’Unione europea, fatto il 29 novembre 1996 a Bruxelles, artt. 2 s.

Tuttavia nel 2003 è stata adottata dall'Unione europea la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003 avente ad oggetto la “lotta contro la corruzione nel settore privato”. L’obiettivo che l’Europa si era posta, con tale atto normativo, era quello di considerare il fenomeno corruttivo (sia dal lato attivo che da quello passivo dell’accordo) quale illecito penale in tutti gli Stati dell’Unione<sup>128</sup>; come già anticipato, l’Unione europea ha maturato la consapevolezza della gravità del fenomeno, in particolare, nel settore degli appalti, delle concessioni e, più in generale, in quello della contrattazione pubblica<sup>129</sup>.

Successivamente la Commissione europea, sulla base degli atti normativi di cui si è appena detto, ha elaborato due relazioni<sup>130</sup> che sono state accompagnate da un’importante comunicazione relativa alla “lotta contro la corruzione nell’Unione europea” del 6 giugno 2011<sup>131</sup>. In quest’ultima, tra gli altri particolari trattati, la Commissione esorta gli Stati membri (e anche il Parlamento europeo) ad assumere i provvedimenti necessari per garantire «maggiore trasparenza» e per «consentire un effettivo controllo del finanziamento dei partiti politici e di altri gruppi di

---

<sup>128</sup> Cfr. Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio dell’Unione europea, del 22 luglio 2003, relativa “alla lotta contro la corruzione nel settore privato”, considerando 10.

<sup>129</sup> Cfr. N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit., 24.

<sup>130</sup> Trattasi, la prima, della Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, “a norma dell’articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio dell’Unione europea, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato”, COM(2011) 309, 6 giugno del 2011, che si è occupata di indicare lo stato di adeguamento degli Stati membri dell’Unione dalla decisione quadro del 2003; la seconda è la Relazione della Commissione al Consiglio “sulle modalità di partecipazione dell’Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d’Europa contro la corruzione (GRECO)”, COM(2011) 307, 6 giugno 2011. Per completezza si osserva che già nel 2007 la Commissione aveva elaborato una relazione sull’attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio dell’Unione europea e aveva, in tale occasione, rilevato una scarsa propensione degli Stati membri nella sua applicazione (cfr. Relazione della Commissione europea al Consiglio europeo, “a norma dell’articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato”, COM(2007), 328, 18 giugno 2007. Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di M. MONTANARI, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle Istituzioni internazionali. I rapporti dell’Unione europea, del Working Group on Bribery dell’OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, cit., 3).

<sup>131</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, dal titolo “La lotta contro la corruzione nell’UE”, COM(2011) 308, 6 giugno 2011.

interesse»<sup>132</sup>, da cui si ricava, anche dal fronte europeo, un forte richiamo a considerare attentamente il delicato ambito della politica e del suo finanziamento per le conseguenze che possono esservi nell'avverarsi o nell'arginarsi del fenomeno corruttivo<sup>133</sup>.

E proprio su tale tema la Commissione europea è tornata nella relazione al Consiglio e al Parlamento europeo “sulla lotta alla corruzione” del 3 febbraio 2014<sup>134</sup>, in cui ha richiamato fortemente l'Italia affinché siano assunti, nel suo ordinamento, i provvedimenti necessari per garantire l'integrità della classe politica (nazionale e locale), attraverso l'adozione di codici di comportamento o deontologici (e le modalità di verifica degli adempimenti e di sanzione per le irregolarità) e tramite una regolazione del finanziamento dei partiti politici (compresa la previsione di strumenti di controllo e di misure sanzionatorie)<sup>135</sup>.

L'Unione europea, con direttiva 2014/24/UE “sugli appalti pubblici”, ritiene altresì importante che ogni Paesi adotti i provvedimenti utili a prevenire l'avverarsi

---

<sup>132</sup> *Ivi*, § 4.5 (“Prevenzione e lotta contro la corruzione politica”).

<sup>133</sup> *Ibidem*. In particolare la Commissione ritiene che, «[c]ome hanno ripetutamente mostrato gli scandali politici, esistono talvolta relazioni complesse che legano i personaggi politici, le imprese private, i media, le associazioni di categoria e le fondazioni», e, di frequente, «[q]uesti legami sono mossi dai vantaggi reciproci che si ottengono nell'influenzare le più importanti decisioni politiche ed economiche, minando le istituzioni e le procedure democratiche e rendendo più difficoltosa l'individuazione delle prassi corrotte». Inoltre, allo stesso paragrafo, si afferma che un ruolo fondamentale per garantire la trasparenza e di «responsabilizzazione» dei politici sia quello dei *media*, ragione per la quale è necessario adottare le misure in grado di garantire ad essi di essere indipendenti e liberi.

<sup>134</sup> Cfr. Relazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo, dal titolo “Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione”, COM(2014) 38, 3 febbraio 2014.

<sup>135</sup> *Ivi*, allegato sull'Italia, § 3, che, oltre a quanto già indicato, raccomanda all'Italia di intervenire e di prestare particolare attenzione su altri temi, quali la prescrizione, i poteri e l'indipendenza dell'autorità nazionale anticorruzione, gli appalti pubblici e il pieno recepimento della decisione quadro 2003/568/GAI in riferimento alla corruzione nel settore privato. In particolare, sul tema dei partiti politici, la Commissione ritiene che «[l]a disciplina sul conflitto di interessi e sui finanziamenti ai partiti politici» sia, «sotto certi aspetti[,] insoddisfacente». Inoltre, con specifico riferimento alle osservazioni critiche della Commissione nei confronti dell'Italia, si vedano, tra gli altri, i contributi di A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti d'interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, cit., 5, nt. 3, e G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 38 s. In quest'ultimo, l'Autore rileva che gli ulteriori interventi (rispetto alla l. 6 novembre 2012, n. 190) richiesti dalla Commissione siano, in parte, contenuti anche nella successiva l. 9 gennaio 2019, n. 3 (la c.d. legge “spazzacorrotti”).

di conflitti di interesse nel particolare campo degli appalti pubblici<sup>136</sup>, stabilendo, anche, che in caso di condanna per fatti di corruzione l'operatore economico debba essere escluso «dalla partecipazione a una procedura d'appalto»<sup>137</sup>: la direttiva in realtà, con queste due disposizioni, riserva «uno spazio limitato al contrasto della corruzione», che risulta essere comunque arginata qualora sia garantita l'efficienza della contrattazione pubblica<sup>138</sup>.

Da ultimo è da osservarsi che anche l'Unione europea ha fatto ricorso ad organismi indipendenti aventi il fine di monitorare la situazione e investigare sui casi che sono sospetti di ledere gli interessi finanziari dell'Unione: si tratta dell'*Office européen de Lutte Anti Fraude* (OLAF) che è incardinato nella Commissione europea, restando, purtuttavia, un organismo indipendente, e si occupa di assistere e coadiuvare le autorità nazionali nelle loro indagini su fatti (tra cui anche la corruzione) che, appunto, causino pregiudizio al bilancio dell'Unione<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Cfr. direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, “sugli appalti pubblici” e che abroga la direttiva 2004/18/CE, 26 febbraio 2014, art. 24.

<sup>137</sup> *Ivi*, art. 57, c. 1, lett. b).

<sup>138</sup> Cfr. G. FIDONE, *Lotta alla corruzione e perseguimento dell'efficienza*, cit., il quale, a p. 763, osserva che «la realizzazione di tale obiettivo [ossia di perseguire l'efficienza nella contrattazione pubblica] potrebbe eliminare spazi di inefficienza entro i quali si nasconde e si può realizzare la corruzione».

<sup>139</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 39 s. Inoltre si ricorda che la stessa Commissione europea, ritenendo che si fosse in presenza di una limitata «capacità del gruppo di far sorgere la necessaria volontà politica per adottare e mantenere attive solide misure di lotta alla corruzione» e di «segnalare problemi sistemici causati dalla corruzione», soprattutto nei confronti dei Paesi dell'Unione, affermava che «[l]a partecipazione attiva dell'UE alle attività del GRECO» avrebbe potuto «quindi offrire vantaggi a entrambe le organizzazioni, grazie al felice connubio tra l'esperienza maturata dal gruppo nel monitorare le attività di lotta alla corruzione e il ruolo politico delle istituzioni dell'UE, relativamente a una più efficace attuazione delle politiche anticorruzione nell'UE-27» e concludeva osservando che «la partecipazione al GRECO (ossia l'adesione)» fosse «il percorso adeguato verso il raggiungimento degli obiettivi fissati dal programma di Stoccolma» (Relazione della Commissione al Consiglio “sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)”, COM(2011) 307, 6 giugno 2011, § 3 e 5).

### Sezione III. La lotta alla corruzione politica sul piano nazionale

#### 1. L'indecisione del legislatore tra la prevenzione e la repressione penale del fenomeno corruttivo

L'ultimo decennio è stato inaugurato con l'approvazione di un testo legislativo, la legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge Severino)<sup>1</sup>, che ha fatto propria la strategia anticorruttiva prevista dagli obblighi internazionali. Infatti, con tale intervento, il legislatore ha inaugurato un sistema di contrasto alla corruzione che, conservando una tradizionale attenzione alla repressione penale del fenomeno, ha, d'altro lato, cominciato a sviluppare l'integrazione della stessa repressione penale con la predisposizione di strumenti di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione. Questo rappresenta certamente una novità per l'ordinamento italiano, benché per alcuni non sia ancora del tutto soddisfacente: il sistema di contrasto alla corruzione, come poi verrà ulteriormente confermato dalle successive riforme, mantiene costantemente, nella repressione penale, il nucleo su cui sono maggiormente impegnati gli strumenti di tutela dell'ordinamento per i fatti di corruzione<sup>2</sup>. Nonostante si condivida sin d'ora la preoccupazione del vero ruolo che l'ordinamento assegna alla prevenzione della corruzione nel suo rapporto con la repressione, non può comunque sottacersi la circostanza per cui la legge Severino

---

<sup>1</sup> L. 6 novembre 2012, n. 190, contenente le "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

<sup>2</sup> E, forse, «si sarebbe potuta cogliere l'occasione [...] per andare fino in fondo»: F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, cit., 195. In particolare, l'Autore, alla stessa pagina, rileva che ulteriori misure sarebbero state meritevoli di essere prese in considerazioni in tale riforma, come «l'introduzione di forme di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di diritto pubblico oppure su quello del conflitto di interesse», e, soprattutto, «si sarebbe potuto (e dovuto) resistere alla tentazione di concentrare ancora una volta il fronte della tutela sul piano della repressione penale con la conseguenza di spostare il baricentro dell'illecito penale dall'offesa al buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione, per dislocarlo sul semplice mercimonio e sull'offesa della "dignità" delle funzioni pubbliche». Lo stesso Autore, poco più di un anno prima della riforma, auspicava l'elaborazione di un «sistema integrato di lotta alla corruzione» basato sulla «sinergia» tra «strumenti» repressivi penali e preventivi o, comunque, extra-penali (cfr. F. CINGARI, *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, in F. PALAZZO (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011, 9-50, spec. 35 ss.).

rappresenti certamente un primo ed importante passo su una strada che potrebbe permettere di ottenere una reale integrazione tra sistemi di prevenzione e repressione del fenomeno corruttivo<sup>3</sup>. D’altro canto è evidente il lungo percorso che il legislatore ha intrapreso nella delicata materia della corruzione, giungendo, con la legge Severino, a «coniugare prevenzione e repressione», nonostante per diverso tempo la stessa politica fosse di fatto rimasta divisa perché «ancora attraversata da spinte contraddittorie che oscilla[va]no tra l’approvazione della legge e la giustificazione del pagamento della tangente»<sup>4</sup>. E, forse, come da più parti si è affermato, l’obiettivo è stato raggiunto anche per le congiunture storiche che hanno particolarmente riguardato il periodo in cui era in atto l’*iter* di approvazione della proposta di legge sulla corruzione: a seguito di un’importante crisi economica e della costante presenza di indagini (sempre nei confronti di esponenti dei partiti politici), il formarsi di un governo tecnico (il Governo Monti), sostenuto da un’ampia maggioranza, ha certamente favorito l’approvazione del testo che, tra l’altro, è

---

<sup>3</sup> L’integrazione è maturata ulteriormente nel sistema degli appalti pubblici, poiché, infatti, «[p]er fronteggiare l’insinuarsi dei fenomeni corruttivi e in genere dei comportamenti illeciti nell’ambito dell’economia legale[,] lo strumento cardine cui sembra guardarsi oggi con le maggiori aspettative è ormai quello della prevenzione partecipata», essendo questo «[u]no strumento che si fonda soprattutto sul ruolo dei modelli organizzativi imprenditoriali, sulla formazione e la professionalità degli operatori, e, non ultimo, sul significativo controllo sociale che può essere svolto dalla società civile»: L. SCOMPARIN, *Premessa*, in ID. (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, Torino, 2016, IX-XII, spec. XIII. In particolare, per quanto concerne gli interventi normativi successivi alla l. n. 190 del 2012 relativi agli appalti pubblici, si veda, tra gli altri, il contributo di S. RENZETTI, *La responsabilità degli enti per corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti in Italia*, in L. SCOMPARIN (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, cit., 145-172, spec. 159 ss., e L. COLANGELO, *Le peculiarità del sistema italiano della prevenzione della corruzione nelle gare di appalto alla prova dei principi eurounitari. Un problema di “enigmistica giuridica”?*, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, cit., 175-186.

Sull’integrazione tra strumenti preventivi e repressivi della corruzione si veda, tra gli altri, il contributo di (e l’intero testo curato da) F. PALAZZO, *Conclusioni. Per una disciplina ‘integrata’ ed efficace contro la corruzione*, in ID. (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, cit., 95-102.

<sup>4</sup> M. PELISSERO, *La nuova disciplina della corruzione tra repressione e prevenzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 347-353, spec. 353.

avvenuta sul finire della Legislatura grazie alla posizione della questione di fiducia<sup>5</sup>; quest'ultima, però, ha influito negativamente sulla tecnica legislativa di redazione del testo, risultando, questo, composto da soli due articoli, di cui il primo costituito da ben 83 commi<sup>6</sup>.

La legge Severino, dal punto di vista della repressione penale, ha previsto un innalzamento dei minimi e massimi edittali per i reati di concussione, corruzione propria ed impropria, corruzione in atti giudiziari e per il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità (divenuto autonomo a seguito dello “spacchettamento” dell’originario reato di concussione, rendendo punibile anche il privato indotto<sup>7</sup>)<sup>8</sup>, al fine di garantire una durata maggiore dei processi allungando, di fatto, i tempi di prescrizione dei reati<sup>9</sup>. Inoltre, per alcune fattispecie di reati, ha esteso il fatto tipico oggetto di sanzione penale, come avvenuto per la corruzione per

---

<sup>5</sup> Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, Torino, 2020, 52, e G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., spec. 41. Quest'ultimo, inoltre, alla stessa pagina osserva che nel periodo storico in cui è stata approvata la legge n. 190 del 2012, per le ragioni di cui si è detto, «la “questione morale” si [era] riproposta con forza unitamente a istanze che hanno assunto una rilevanza centrale quali quelle sui “costi della politica”, ovvero sui “privilegi della casta”».

<sup>6</sup> Cfr. sulla tecnica legislativa utilizzata a causa del «maxiemendamento sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia»: G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., spec. 49; in senso analogo, tra gli altri, anche M. PELISSERO, *La nuova disciplina della corruzione tra repressione e prevenzione*, cit., spec. 347.

<sup>7</sup> In particolare sul rapporto tra i reati di concussione, induzione indebita e corruzione si veda, tra gli altri, il contributo di S. SEMINARA, *I delitti di concussione e induzione indebita*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 381-404, spec. 392 ss.

<sup>8</sup> Sull'aumento del trattamento sanzionatorio si veda, tra gli altri, R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 53, nt. 6.

<sup>9</sup> *Ivi*, 54. Inoltre, come rilevato anche dall'Autore (nt. 8), sul punto in dottrina è stato ritenuto essere un errore aumentare i massimi edittali delle pene detentive di tali reati al solo esclusivo fine di far prescrivere in maggior tempo gli stessi. Infatti «non si può sottacere che gli effetti positivi», che l'aumento delle pene ha «sul terreno la prevenzione generale», «potrebbero risultare indeboliti dalla mancata, contestuale, riforma generale della prescrizione», poiché «l'aver fatto dipendere la valutazione dell'incremento di alcuni massimi edittali dalla prospettiva di aumento dei tempi della prescrizione piuttosto che, esclusivamente, dalle esigenze di una corretta politica di prevenzione generale può avere determinato alcuni scompensi sul terreno della ragionevolezza di alcune delle nuove pene»: C.F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 1-13, spec. 4 s.



atto d'ufficio che è stata sostituita dalla corruzione per esercizio della funzione, spostando il «baricentro dall'atto dell'ufficio al patto corruttivo»<sup>10</sup>.

La novella del 2012 ha, poi, introdotto nell'ordinamento, in attuazione delle disposizioni sovranazionali, i reati di traffico di influenze illecite (di cui all'articolo 346-*bis* del codice penale)<sup>11</sup> e quello di corruzione tra privati (inserito nel codice civile, all'articolo 2635)<sup>12</sup>. In particolare, la *ratio* della prima fattispecie è quella di sanzionare penalmente la commissione di «atti prodromici, propedeutici o preparatori ai veri e propri atti di corruzione», con la conseguenza che la stessa sia portatrice di alcune problematiche, di cui si dirà a breve, sulle condotte tenute dai c.d. faccendieri o mediatori<sup>13</sup>. E, per quanto concerne il secondo reato introdotto dalla legge Severino, la ragione per cui si è inteso sanzionare penalmente la realizzazione di un *pactum sceleris* tra privati (senza nessun coinvolgimento del potere pubblico) non pare essere riconducibile ad un tentativo di «eticizzazione del diritto penale», ma, semmai, sembrerebbe meglio rinvenibile nella volontà politica di porre argine a quei comportamenti tenuti nell'ambito di organizzazioni imprenditoriali «capaci di offendere beni giuridici altrui»<sup>14</sup>. Ad ogni modo, gli interventi in campo sanzionatorio a suo tempo previsti avevano altresì riguardato le pene accessorie, come l'estensione dell'interdizione dai pubblici uffici ai reati di corruzione propria e corruzione in atti giudiziari<sup>15</sup>, le misure cautelari e quelle interdittive cautelari<sup>16</sup> e, ancora, l'aumento di pena di uno dei principali reati “spia”,

---

<sup>10</sup> R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 55 s.

<sup>11</sup> Sul reato di traffico di influenze illecite si veda, tra gli altri, il contributo di V. MAIELLO, *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 419-434.

<sup>12</sup> Sul reato di corruzione tra privati si rinvia, tra gli altri, al contributo di R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 434-450.

<sup>13</sup> Cfr. R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 56.

<sup>14</sup> Cfr. R. BARTOLI, *Corruzione tra privati*, cit., 450.

<sup>15</sup> A. BALSAMO, *Gli interventi sulla disciplina sanzionatoria e sulle ipotesi di confisca*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 451-466, spec. 457 ss.

<sup>16</sup> Come, ad esempio, la «durata-base delle stesse misure» interdittive cautelari «che viene elevata dagli ordinari due mesi a sei mesi» per alcune tipologie di reato (tra gli altri, anche peculato,

l'abuso d'ufficio, facendolo rientrare tra i delitti per cui poter applicare tutte le misure cautelari personali previste dall'ordinamento<sup>17</sup>.

Tuttavia, l'importanza del testo di legge approvato nel 2012 è da ricondursi soprattutto alla capacità di affrontare il tema del contrasto della corruzione con l'impiego di misure che, di fatto, integrano il sistema repressivo con quello preventivo: una «tendenz[a] normativ[a]» che è stata giudicata come la «più nobile» proprio perché non affida la materia alla sola repressione, ma inaugura «il ricorso» dell'ordinamento «a istituti, meccanismi e strumenti amministrativi a scopo prevenzionale»<sup>18</sup>.

Infatti, le stesse caratteristiche del fenomeno corruttivo esigono, da parte dell'ordinamento giuridico, un approccio integrato di contrasto basato sulla necessità della valorizzazione del momento preventivo, ritagliando, a quello repressivo, il ruolo di *extrema ratio* che sempre lo dovrebbe caratterizzare<sup>19</sup>.

La «filosofia» dell'impianto normativo relativo alla prevenzione introdotto nel 2012<sup>20</sup>, a cui si aggiungono tre decreti legislativi emanati successivamente dal Governo Monti, in forza della stessa legge n. 190 del 2012<sup>21</sup>, è fondamentalmente

---

malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, corruzione, concussione e induzione indebita a dare o promettere): cfr. L. SCOMPARIN, *Disposizioni processuali*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 493-498, spec. 495. Comunque sia, vale la pena di osservare che la previsione di cui trattasi (art. 308, c. 2-bis, c.p.) è stata successivamente abrogata dalla l. 16 aprile 2015, n. 47, art. 10, c. 2.

<sup>17</sup> A. BALSAMO, *Gli interventi sulla disciplina sanzionatoria e sulle ipotesi di confisca*, cit., spec. 452.

<sup>18</sup> V. MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 5/2019, 231-311, spec. 240.

<sup>19</sup> Si vedano, tra le altre, le osservazioni di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 56 s., M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., 59-69, spec. 60. In particolare, nell'ultimo contributo citato, si afferma che, da un lato, «[b]en maggiore può essere l'efficacia deterrente delle sanzioni disciplinari e delle condanne da parte della Corte dei conti» e, dall'altro, «l'aspetto sanzionatorio penale [...] deve costituire la risorsa di ultima istanza, da mettere in campo quando altre misure falliscono o comunque a puntello di queste ultime».

<sup>20</sup> R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, cit., spec. 82.

<sup>21</sup> Il riferimento è al d.lgs. n. 235 del 2012 (su incandidabilità) e nn. 33 e 39 del 2013 (su trasparenza e incompatibilità delle cariche amministrative); in particolare sul primo decreto legislativo citato si vedano, tra gli altri, i contributi di G. RIVOCCHI, *L'incandidabilità agli organi*

basato su tre «pilastri»<sup>22</sup>: la riorganizzazione, attraverso i piani di prevenzione della corruzione, delle pubbliche amministrazioni (per porre al centro dell’azione di contrasto al fenomeno lo stesso “soggetto” in cui essa più facilmente si annida), la trasparenza (per favorire un diverso rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione), l’imparzialità dei funzionari pubblici (per scongiurare, anche a causa di conflitti di interesse, la permeabilità a relazioni corruttive)<sup>23</sup>.

Il perno del sistema così delineato<sup>24</sup> è costituito certamente dalla previsione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, in ossequio alle disposizioni internazionali<sup>25</sup>. In realtà, la legge Severino, proprio nei primi commi dell’articolo 1, ha indicato quale Autorità un organismo già previsto nell’ordinamento italiano, ossia la Civit (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche<sup>26</sup>): resta, dunque, al Dipartimento della Funzione pubblica il coordinamento dell’attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione e il compito di redigere il piano nazionale anticorruzione che, poi,

---

*rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (art. 1, commi 63-65), in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione, cit., 295-321, M. TRAPANI, L’istituto della sospensione dalla carica elettiva: recente giurisprudenza della Corte, evoluzione normativa, dubbi non risolti e nuove tecnologie, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018, cit., 121-135, e si rinvia ai paragrafi successivi (si veda *infra*, sez. III, par. 3)*

<sup>22</sup> Cfr. R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, cit., spec. 83 ss.

<sup>23</sup> *Ibidem*. In particolare, la l. n. 190 del 2012, per quanto riguarda la prevenzione, si è occupata di diverse misure, tra le quali: «previsione di una organizzazione amministrativa al servizio delle singole amministrazioni; interventi in materia di trasparenza amministrativa e contratti pubblici; modifiche alla legge sul procedimento amministrativo; inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi; codici di comportamento e responsabilità disciplinare; divieti per i condannati di ricoprire taluni uffici o svolgere talune attività e incarichi; disciplina del *whistleblowing*; incandidabilità agli organi rappresentativi e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo; incarichi extragiudiziari di magistrati e avvocati dello Stato» (cfr. R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 58).

<sup>24</sup> Così anche V. MONGILLO, *La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell’anticorruzione*, cit., spec. 240.

<sup>25</sup> Nello specifico, il riferimento è alla Convenzione di Merida, art. 6, c. 1, e alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa, art. 20.

<sup>26</sup> La Civit era stata prevista dal d.lgs. 27 ottobre 2009 (c.d. riforma Brunetta), art. 13; ai cc. 5 e 6 erano indicate le diverse competenze proprie della stessa Civit.

avrebbe dovuto approvare la stessa Civit<sup>27</sup>. Successivamente, però, veniva trasformata la denominazione della citata Commissione in “Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche”<sup>28</sup> e, altresì, si modificavano i requisiti per essere nominati nell’organo collegiale dell’Autorità<sup>29</sup>. Ad ogni modo, la novità più incisiva è stata quella prevista dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, poiché con esso si modifica ulteriormente la denominazione di tale organismo, che diviene, ora, Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC, si prevedono precisi poteri sanzionatori, si definiscono ulteriormente le sue competenze specifiche e quelle del Dipartimento della Funzione pubblica (a cui resta quella sulla valutazione della *performance*), si stabilisce che ad essa debbano essere inviate le segnalazioni da parte, tra gli altri, degli *whistleblowers*, e, tra gli aspetti più importanti, si prevede la soppressione dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ed il passaggio delle relative competenze all’ANAC<sup>30</sup>. Quest’ultima modifica è di particolare interesse, poiché con essa si ha il trasferimento non solo delle competenze, ma anche del personale e delle risorse all’Autorità, che, in tal modo, può contare su una dotazione organica e su un bilancio proprio (e autonomo), che costituiscono gli elementi fondamentali<sup>31</sup> per garantirle quella indipendenza (richiesta, tra l’altro, dalle norme internazionali) necessaria per svolgere il compito assegnatole<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 307 s. Inoltre, come anche nell’ultimo contributo è stato rilevato (nt. 15), la scelta di individuare quale Autorità anticorruzione un organismo già esistente e con competenze sue proprie era molto probabilmente dovuta a «ragioni sia di equilibri politici sia per evitare ulteriori spese che l’istituzione di un organismo *ad hoc* avrebbe comportato».

<sup>28</sup> D.l. 31 agosto 2013, n. 101, art. 5, c. 3, come modificato dalla l. 30 ottobre 2013, n. 255, art. 1, c. 1.

<sup>29</sup> *Ivi*, art. 5, c. 5.

<sup>30</sup> D.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, art. 19. Sul nuovo “assetto” dell’ANAC si veda, tra gli altri, il contributo di R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 311 s.

<sup>31</sup> Oltre ai requisiti e modalità di scelta dei membri della stessa Autorità.

<sup>32</sup> Cfr. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 311 s. In particolare, a p. 312, l’Autore ricorda che successivamente, con la l. 27 maggio 2015, n. 69, si prevedevano ulteriori «obblighi informativi a favore dell’Autorità da parte dell’Autorità giudiziaria e dei giudici amministrativi» e, con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, si confermava il ruolo di vigilanza

Sono note, tuttavia, alcune problematiche connesse a questo nuovo organismo, in ordine sia alla natura giuridica delle linee guida che l’Autorità ha il compito di adottare sia al notevole aumento di competenze che le sono state attribuite e che, di fatto, hanno contribuito a spostare il suo raggio d’azione su aspetti che possono sì riguardare la corruzione, ma, più propriamente, possono essere riconducibili «all’inefficienza o all’illegittimità dell’azione amministrativa»<sup>33</sup>. In particolare, parte della dottrina ha ritenuto che il lavoro svolto dall’Autorità abbia causato un’eccessiva burocratizzazione dei processi amministrativi<sup>34</sup>, che ha altresì generato nel comparto dai funzionari pubblici il timore di esporsi con le proprie azioni al rischio di ricevere sanzioni, con la conseguenza di vedere, di fatto, «privilegia[to] il non fare rispetto al fare»<sup>35</sup>.

---

dell’Autorità nella materia dei contratti pubblici e venivano ad essa attribuiti «rilevanti ed ampi poteri». Inoltre sull’appartenenza dell’ANAC al novero dell’Autorità amministrative indipendenti si veda, tra gli altri, il contributo di A. RIVIEZZO, *L’Autorità dell’Anticorruzione*, Modena, 2020, 34 ss.

<sup>33</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., spec. 51. In particolare, sulla natura giuridica delle linee guida dell’ANAC, si vedano anche, tra le altre, le osservazioni di F. MARONE, *Osservazioni sulla collocazione delle linee guida dell’ANAC nel sistema delle fonti*, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, cit., 65-83.

<sup>34</sup> Cfr. sulla burocratizzazione a seguito dell’introduzione di norme di «prevenzione-controllo» si vedano, tra gli altri, i contributi di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 61 s., F. PATRONI GRIFFI, *Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, in *Federalismi.it*, 20/2015, spec. 13. Quest’ultimo (a cui ha fatto rinvio anche il primo contributo a cui si è appena fatto riferimento) si è chiesto se la semplificazione delle procedure possa attenuare o, viceversa, amplificare il rischio di corruzione, e ha ritenuto «un grave errore pensare che le rigidità procedurali e l’analiticità delle regole e dei divieti siano uno strumento di prevenzione della corruzione», infatti la «rigidità e [la] complicazione procedimentale costituiscono terreno fertile per la corruzione: regole rigide e dettagliate, che vietano quasi tutto per prevenire, inevitabilmente conducono alla elusione; l’elusione è gestita dall’amministratore; il quale amministratore farà valere questo suo potere per condizionare il diritto del cittadino a un provvedimento autorizzatorio, trincerandosi, qualora la proposta concussiva non paghi, proprio dietro quella regola e il carattere vincolato dell’attività (“non posso fare altrimenti...ma ci sarebbe un modo”). Insomma, discrezionalità e regole semplici favoriscono cittadino e amministratore onesti; e viceversa». Sul punto, tra l’altro, è intervenuto di recente il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aggiornato al 28 aprile 2021, § 13.8 (*Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione*), 68, secondo cui, appunto, dovrebbero essere «riviste e razionalizzate le norme sui controlli pubblici di attività private, come le ispezioni, che da antidoti alla corruzione sono divenute spesso occasione di corruzione».

<sup>35</sup> S. CASSESE, *Che cosa resta dell’amministrazione pubblica?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019, 1-11, 7. In particolare, alle pagine 6 s., l’Autore sostiene che, tra le cause

Comunque sia, più di recente è stato ridimensionato lo stesso ruolo delle linee guida dell'ANAC, in quanto il decreto-legge “sblocca-cantieri”<sup>36</sup> ha previsto, in parte, la loro sostituzione in favore di un regolamento dell'esecutivo<sup>37</sup>. Inoltre, anche a causa della recente pandemia, si è cercato di «alleggerire gli oneri previsti per i cittadini e le imprese e [di] consentire la sostenibilità amministrativa di numerose attività»<sup>38</sup>. Tale processo, per vero, può essere frutto di un'eccessiva burocratizzazione<sup>39</sup>, benché, come può notarsi, non giovi al sistema integrato di contrasto alla corruzione che nel 2012 si è iniziato a costruire e, successivamente, a potenziare<sup>40</sup>: vi sono stati tentativi di ridimensionamento delle competenze

---

de«i limiti alla discrezionalità amministrativa» vi siano i controllori, a cui nell'ultimo decennio si è aggiunto «il nuovo custode della legalità, l'ANAC, che mette insieme prevenzione della corruzione, trasparenza, controllo dei contratti ed altro, e concentra compiti normativi, esecutivi e sanzionatori, abusando delle linee guida, che non dettano linee e non guidano, oltre ad essere modificate o rinnovate continuamente». E, infine, “accusa” l'ANAC e la Corte dei conti di agire «come minacce permanenti, senza però che la loro azione sia realmente efficace, sia per la gestione finanziaria, sia per la corruzione». Inoltre, si è osservato che il «prezzo della corruzione» sia costituito anche dalla «paura» del titolare di incarico pubblico di agire: cfr. A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit., spec. 195 s. Sul punto si vedano anche, tra le altre, le osservazioni di M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, cit., spec. 74 ss., secondo le quali «l'amministrazione sotto il peso del carico di controlli e del timore di compiere errori e di essere perciò sanzionata finisce per non decidere o soprassedere alle istanze».

<sup>36</sup> Cfr. d.l. 18 aprile 2019, n. 32, recante le “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”.

<sup>37</sup> G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., spec. 52 s. Inoltre sulle linee guida dell'ANAC e sul loro ridimensionamento ad opera del decreto “sblocca-cantieri” si veda, tra gli altri, anche il contributo di C. CHIARIELLO, *L'inquadramento delle Linee Guida ANAC nel sistema delle fonti alla luce dell'interpretazione del Consiglio di Stato successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 32/2019: dubbi interpretativi e questioni aperte*, in *Federalismi.it*, 30/2020, 50-66, spec. 58 ss.

<sup>38</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 54 s. In particolare, il provvedimento a cui si fa riferimento è il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante le “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”; successivamente, come ricorda lo stesso Autore, è stato emanato il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, volto a disciplinare le “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”, che, come “filosofia”, ha sempre quella di derogare a disposizioni che precedentemente erano state approvate al fine di garantire l'efficienza e la legittimità dell'azione della Pubblica amministrazione.

<sup>39</sup> Anche se, dal canto loro, i membri dell'ANAC respingono le accuse: cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione, *Intervento integrale dei Consiglieri dell'A.N.A.C. in risposta a Sabino Cassese al suo intervento su Il Foglio del 24 gennaio 2017* (reperibile sul sito internet dell'Autorità).

<sup>40</sup> D'altra parte, permane l'attualità dell'esigenza di «semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica

dell'ANAC e, più in generale, del sistema di prevenzione; in tale direzione, purtroppo, sembrano porsi anche le recenti riforme che hanno riguardato la corruzione e che, a breve, saranno trattate<sup>41</sup>.

Sia consentito, a questo punto, ricordare che con la riforma del 2012 sono state introdotte particolari tutele per il *whistleblower*<sup>42</sup>.

Infatti, per la prima volta, nell'ordinamento italiano sono state adottate delle disposizioni per garantire la tutela del dipendente che denuncia all'Autorità giudiziaria (a cui, ai sensi del decreto Madia del 2014, si è aggiunta l'ANAC) il compimento di talune condotte illecite, quindi non solo esclusivamente per la commissione di reati di corruzione<sup>43</sup>. Al dipendente, che dava notizia di un illecito di cui aveva avuto conoscenza nell'ambito del suo rapporto di lavoro, era garantito di non poter essere licenziato o demansionato e di mantenere l'anonimato, a meno che la sua segnalazione non fosse l'unico elemento di contestazione e di prova del fatto denunciato<sup>44</sup>. Alcuni anni dopo, il legislatore ha approvato la legge 30 novembre 2017, n. 179, dal titolo "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico e privato", che, composta da soli tre articoli, amplia la sfera di soggetti a cui la tutela è riservata (non solo i dipendenti pubblici<sup>45</sup>, ma anche quelli privati<sup>46</sup>), oltre a definire quali siano i soggetti che possono essere qualificati

---

amministrazione», facendo essa parte degli obiettivi del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aggiornato al 28 aprile 2021, § 13.8 (*Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione*), 68.

<sup>41</sup> Il riferimento è, in particolare, alle l. 27 maggio 2015, n. 69 e 9 gennaio 2019, n. 3.

<sup>42</sup> Con la l. 6 novembre 2012, art. 1, c. 51, è stato introdotto l'art. 54-*bis* (recante le disposizioni per la tutela del dipendente pubblico denunciante) al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche").

<sup>43</sup> R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 280.

<sup>44</sup> *Ivi*, 281.

<sup>45</sup> Cfr. l. 30 novembre 2017, n. 179, art. 1.

<sup>46</sup> *Ivi*, art. 2. Tra l'altro, al c. 3 è stato previsto che rappresenti «giusta causa di rilevazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto» quando le stesse siano funzionali al «perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e repressione delle malversazioni».

come dipendenti pubblici per ricevere tutela ai sensi della disciplina così introdotta<sup>47</sup>.

Si è assistito, dunque, alla costruzione di un sistema certamente innovativo che, benché criticabile e criticato, ha, per la prima volta, fatto ricorso a diversi strumenti, grazie alla consapevolezza, maturata nel tempo, che il fenomeno possa essere arginato solo integrando gli strumenti repressivi con quelli preventivi e coinvolgendo nelle iniziative di prevenzione coloro che operano nei settori più a rischio al fine di far emergere fatti (o tentativi) di corruzione<sup>48</sup>.

Siffatto sistema non può prescindere da un ulteriore elemento che ha caratterizzato la disciplina introdotta nel 2012, quale è la trasparenza. In realtà nell'ordinamento italiano essa era stata già prevista nel 1990, per garantire l'accesso ai documenti della Pubblica amministrazione da parte di coloro che nutrono un interesse giuridicamente rilevante alla conoscenza degli atti richiesti. Successivamente, tra l'altro, tale previsione è divenuta principio dell'attività amministrativa<sup>49</sup>. La legge Severino ha, invece, introdotto l'obbligo di pubblicazione

---

<sup>47</sup> *Ivi*, art. 1. Inoltre, sull'introduzione delle tutele nei confronti della figura del *whistleblower* si veda, tra gli altri, il contributo di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 63 ss., e la bibliografia in esso segnalata. In particolare, l'Autore, a p. 66, segnala che la tutela si estenderà grazie all'approvazione della Direttiva UE 2019/1937 del 23 ottobre 2019, recante la disciplina sul«la protezione delle persone che segnalano violazione del diritto dell'Unione», che dovrà essere recepita dagli Stati entro il 17 dicembre 2021; sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di M. MAGRI, *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata: la legge n. 179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*, in *Federalismi.it*, 18/2019. Tra l'altro, è possibile rilevare che la Presidente del Gruppo GRECO ha recentemente ricordato l'importanza della protezione che gli ordinamenti devono garantire ai *whistleblowers*, che, in un momento in cui – a causa della pandemia – si fa ricorso a misure straordinarie, «*[w]histleblowing can be key in the fight against corruption and tackling gross mismanagement in the public and private sectors, including the health sector*»: cfr. GRECO, *Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19*, 15 aprile 2020, 3 s.

<sup>48</sup> Cfr. tra le altre, le osservazioni di F. PINTO, *Prefazione*, in R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, XIII-XXI, spec. XVI, il quale rileva come «[i]l cambio» sia «epocale e la creazione di un organismo indipendente della vigilanza è il segnale di una rinnovata attenzione culturale da parte di un sistema che, seppur con non poca fatica, prova ad uscire anche da una idea, purtroppo assai diffusa, della quasi ineluttabilità del fenomeno e della conseguente inutilità di stabilire regole per costumi e atteggiamenti ritenuti ormai ingovernabili», ritenendo, appunto, l'importanza della «funzione dell'Autorità», che consiste, in primo luogo, «nel fatto stesso di esserci».

<sup>49</sup> Cfr. l. 11 febbraio 2005, n. 15, art. 1, attraverso cui è stata introdotta la trasparenza tra i principi generali dell'attività amministrativa (l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 1, c. 1).



degli atti per le amministrazioni pubbliche, delegando il Governo a regolamentare la materia con proprio decreto legislativo<sup>50</sup>. Il d.lgs. n. 33 del 2013 è stato definito «una sorta di codice della trasparenza», perché con esso si è provveduto al riordino della disciplina previgente in materia di trasparenza e obblighi di pubblicazione, è stato realizzato un ampliamento dei «casi di informazioni da rendere pubbliche» ed è stata prevista la possibilità, per il cittadino, di accesso ai dati dell'amministrazione, rientranti, però, tra quelli che la stessa legge aveva preventivamente indicato quali dati che le pubbliche amministrazioni avevano l'onere di pubblicare<sup>51</sup>. E, poco più tardi, anche in Italia è stata prevista una forma di accesso generalizzato a tutti gli atti, anche se diversi da quelli che le amministrazioni devono obbligatoriamente pubblicare, sempreché essi non siano soggetti a limiti di pubblicità previsti dalle norme di legge<sup>52</sup>.

Originariamente l'attività della Pubblica Amministrazione era caratterizzata dal segreto d'ufficio, che impediva, di conseguenza, la conoscenza all'esterno degli atti e dei dati parte del procedimento amministrativo. Certamente, la prospettiva muta con l'applicazione dei principi sanciti dalla Costituzione poiché, prevenendo la libertà di stampa (e, quindi, il diritto ad essere informati), il diritto di difesa e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, «la trasparenza» è divenuto «principio generale dell'operato dei pubblici poteri»<sup>53</sup>. Però, come si è visto, una sua vera applicazione nell'ordinamento si è fatta attendere per diverso tempo, giungendo, solo ultimamente, a significare la possibilità per il cittadino di conoscere qualsiasi atto della pubblica amministrazione (salvo alcuni limiti posti dal legislatore). La conseguenza che si è manifestata, a seguito della riforma, è stata quella di “inondare” i siti *internet* ufficiali delle Pubbliche Amministrazioni con una

---

<sup>50</sup> Cfr. l. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, cc. 35 e 36.

<sup>51</sup> R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 208 s.

<sup>52</sup> *Ivi*, 210.

<sup>53</sup> V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 34-57, spec. 36. Inoltre, come ricordato anche da R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit., spec. 244, i principi di trasparenza e pubblicità sono «necessari corollari del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)».

miriade di documenti o dati consultabili da chiunque o di “sommergere” di richieste di accesso agli atti nei confronti degli uffici pubblici<sup>54</sup>.

Il legislatore ha forse ampliato troppo le maglie della trasparenza e della pubblicità, senza tenere in considerazione e garantire un proporzionato bilanciamento con altri diritti costituzionalmente tutelati, come, ad esempio, il diritto alla riservatezza: sul punto è dovuta intervenire la Corte costituzionale con la sentenza n. 20 del 2019<sup>55</sup>, rilevando che è possibile porre limitazioni al diritto di riservatezza solo se strettamente necessario e se non sia possibile procedere con misure meno lesive dello stesso diritto<sup>56</sup>. Dunque, a giudizio della Consulta, «è

---

<sup>54</sup> Con un dispendio di risorse notevole se si pensa, soprattutto, alle piccole amministrazioni pubbliche, dove la dotazione organica non è in grado di supportare le possibili ingenti richieste di ricevere numerose copie di atti. Di particolare interesse, sul punto, è l’obiettivo che si pone il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aggiornato al 28 aprile 2021, § 13.8 (*Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione*), 68, ossia quello di «evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti»; nello specifico, il riferimento è proprio alle «disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l’altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori». Infine in esso si ritiene che, poiché vi sono nell’ordinamento «delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative», sia quantomeno da doversi prevedere la predisposizione di «[u]n’unica piattaforma per la trasparenza amministrativa» che potrà così «alleggerir[e] gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme» e garantire, attraverso «un unico accesso alle informazioni pubbliche», la produzione di «evidenti effetti di semplificazione».

<sup>55</sup> Corte cost., sent. 21 febbraio 2019, n. 20. A commento della decisione si vedano, tra gli altri, i contributi di V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell’ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, cit., I.A. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza, il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi.it*, 7/2019, M. CHIARELLI, *L’ANAC e gli obblighi di trasparenza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019*, in *Federalismi.it*, 23/2019, B. PONTI, *Il luogo adatto dove bilanciare. Il “posizionamento” del diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali vs il diritto alla trasparenza nella sentenza n. 20/2019*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2019, 525-547.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. 21 febbraio 2019, n. 20, che trattava il caso della pubblicazione sui siti internet dei dati dei dirigenti e dell’ammontare degli emolumenti da questi percepiti, senza operare nessuna distinzione tra dirigenti titolari di incarichi in ambiti a rischio corruzione e altri che, invece, in tali ambiti non operano; in questo secondo caso, ovviamente, la pubblicazione dei loro dati pare superflua e di poca utilità. Cfr. tra gli altri, il contributo di G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., spec. 55 s.

esclusa una automatica prevalenza dell’obiettivo di trasparenza sul diritto di protezione dei dati personali»<sup>57</sup>.

E queste non sono le uniche critiche rivolte al sistema di prevenzione finalmente delineato in Italia, poiché, oltre ad alcune problematiche ormai note, ciò che più sorprende è l’assenza, in siffatto sistema, di misure preventive rivolte alla politica: non vi sono disposizioni relative alla prevenzione della corruzione politica, alla trasparenza del finanziamento dei partiti e alla gestione dei conflitti di interessi dei titolari di cariche elettive<sup>58</sup>.

Però, quello che sorprende ulteriormente, è il fatto che a seguito della novità introdotta a decorrere dalla legge Severino, anziché affrontare il nodo della corruzione politica (anche nel perdurare degli scandali che la riguardavano), il legislatore ha deciso di interrompere il percorso, spostando l’attenzione, nuovamente, sulla repressione penale dei fatti di corruzione.

## **2. (Segue) Le recenti tendenze del legislatore: un ritorno al rafforzamento del sistema repressivo e un “timido accenno” a misure di contrasto della corruzione politica**

A tre anni dall’approvazione della legge Severino, il legislatore, anche a seguito degli scandali derivanti dalle inchieste di “Mafia Capitale”, si è preoccupato di approvare un testo legislativo che comportasse un ulteriore aggravamento delle

---

<sup>57</sup> G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 56.

<sup>58</sup> Cfr. M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, cit., spec. 62. Gli Autori ivi rilevano, appunto, che «la legge» Severino «si occupa molto della corruzione amministrativa, poco di quella politica: essa punta molto, per esempio, sulla trasparenza amministrativa, tace sulla trasparenza nel finanziamento della politica; potenzia i codici di comportamento dei dipendenti pubblici, ma continua a non prevederne per i politici; si fa carico dei conflitti di interesse dei primi, non di quelli dei parlamentari, che continuano a essere quasi l’unica categoria di funzionari pubblici per i quali, nel nostro ordinamento, il conflitto di interessi è giuridicamente irrilevante»; infatti sembra che, alla luce di quanto visto, la «classe politica [...] riesc[a] ad affrontare i difetti dell’amministrazione», rimanendo, però, «indifferente rispetto ai propri».

pene previste per i reati, *lato sensu*, di corruzione<sup>59</sup>; in tal modo, il Parlamento ha ritenuto di affrontare il persistente problema della corruzione con un provvedimento avente la chiara finalità di rendere più “dura” la risposta sanzionatoria dell’ordinamento e, attraverso lo stesso aumento dell’apparato sanzionatorio, avente il fine di allungare il decorso della prescrizione, di limitare l’accesso ad istituti processuali, quali il patteggiamento e la particolare tenuità del fatto e, da ultimo, di estendere l’applicabilità delle misure di limitazioni all’elettorato passivo introdotte dal d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235<sup>60</sup>.

Inoltre, la novella legislativa produce delle conseguenze anche sull’applicazione delle pene accessorie, come, ad esempio, l’interdizione dai pubblici uffici (estesa, a causa dell’aumento dei minimi edittali di alcuni reati), l’incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione o la sospensione dall’esercizio di una professione o un’arte (delle quali è stata aumentata la durata)<sup>61</sup>.

La riforma del 2015 ha previsto ulteriori novità a corredo dell’impianto di contrasto al fenomeno corruttivo. La prima di esse riguarda, in sostanza, la restituzione delle somme ricevute, per i fatti di corruzione, dal pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) all’amministrazione di appartenenza o a quella della giustizia<sup>62</sup>; la seconda, invece, interessa la possibilità per colui che abbia fatto parte del *pactum sceleris* di aver una riduzione di pena nel caso in cui si attivi per evitare che il fatto comporti conseguenze ulteriori, fornisca prove della commissione del fatto o elementi per assicurare il recupero di quanto pagato per l’attività di

---

<sup>59</sup> Cfr. l. 27 maggio 2015, n. 69, recante «Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio».

<sup>60</sup> Cfr. G.M. FLICK, *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell’economia*, 3-4/2018, 461-480, spec. 463 s., R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 74 s. Sulle misure di limitazione dell’elettorato passivo cfr. *infra*, sez. III, par. 3.

<sup>61</sup> R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 75.

<sup>62</sup> Con la riparazione pecuniaria obbligatoria, prevista nel nuovo art. 322-*quater* c.p. (introdotta dalla l. 27 maggio 2015, n. 69, art. 4), si è «esteso e ulteriormente complicato, inflazionandolo, il panorama degli strumenti di ablazione del risultato economico della corruzione»: G.M. FLICK, *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione*, cit., 463.

corruzione, ovvero segnali altri soggetti che hanno partecipato all'accordo<sup>63</sup>. Una siffatta previsione si pone chiaramente l'obiettivo di rimediare alle difficoltà di emersione del fenomeno della corruzione, poiché, non essendoci un termine entro il quale il reo possa iniziare a collaborare e non richiedendo, la disposizione, che tale collaborazione avvenga spontaneamente, la scelta di politica criminale evidentemente aspira a permettere una cooperazione «finalizzata a rompere la segretezza del sodalizio criminoso»<sup>64</sup>.

Molto più di recente è stata approvata un'ulteriore riforma che ha riguardato in modo particolare la corruzione che, da parte dei membri dello stesso Esecutivo proponente, era stata soprannominata legge “spazzacorrotti”<sup>65</sup>. In questo caso, però, il legislatore non è intervenuto prevedendo ancora aumenti delle pene principali (se non in alcuni casi<sup>66</sup>), ma piuttosto agendo sulle pene accessorie, sull'introduzione di cause di non punibilità o altri strumenti utili a migliorare la possibilità di emersione del fenomeno, o sulla previsione di misure processuali volte ad aggravare l'inflizione della pena<sup>67</sup>.

In particolare, in riferimento alle pene accessorie<sup>68</sup>, il principale oggetto di riforma è stata quella dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici che, ora, si

---

<sup>63</sup> Cfr. l. 27 maggio 2015, n. 69, art. 1, c. 1, lett. i), che ha aggiunto l'art. 323-*bis*, c. 2, c.p., secondo il quale, appunto, è previsto per colui che, nei reati di corruzione (in senso ampio), «si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite», la possibilità di avere una riduzione di pena «da un terzo a due terzi».

<sup>64</sup> R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 78.

<sup>65</sup> Cfr. l. 9 gennaio 2019, n. 3.

<sup>66</sup> Il riferimento è all'aumento di pena previsto per i reati di corruzione per esercizio della funzione e di traffico di influenze illecite: cfr. l. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 1, lett. n) e t).

<sup>67</sup> E, di nuovo, «[s]i fa dunque leva sulla *rappresentazione* di una situazione emergenziale, poggiata su elementi [...], rilevanti ma bisognevoli di impiego prudente, per legittimare, non già un [...] mutamento di indirizzo[,] bensì l'ennesimo intervento [...] risolutore, che impiega lo strumento penalistico quale sostituto a basso costo, ma senz'altro più appagante sul piano elettorale, di politiche realmente efficaci»: R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 80.

<sup>68</sup> Cfr. tra gli altri, il contributo di A. CISTERNA, *Sulle pene accessorie scelta la strada dell'ampia applicazione*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 81-84. Tra l'altro, la stessa riforma ha previsto che la sospensione condizionale della pena, prevista dagli artt. 163 ss. c.p., non si estenda automaticamente alle pene accessorie, allorché, infatti, per i reati di corruzione, «il giudice può disporre che la sospensione non estenda i suoi effetti alle pene accessorie dell'interdizione dai

applica ad un ventaglio più ampio di reati, puniti almeno con due anni e un giorno di reclusione (condanna a cui, prima, si applicava l'interdizione temporanea), con la conseguenza che, anche a fronte di un fatto non per forza molto grave, il soggetto si trova ad essere impossibilitato, a vita, a svolgere la sua attività per un pubblico ufficio (con tutti i problemi che ne discendono in ragione del principio rieducativo della pena sancito in Costituzione<sup>69</sup>, oltretutto di proporzionalità e ragionevolezza<sup>70</sup>). La tendenza si conferma anche per la decisione di estendere la perpetuità della sanzione perfino alla pena accessoria della incapacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione, per la previsione secondo cui la sospensione condizionale della pena possa non estendersi alle pene accessorie e per la scelta di escludere che gli effetti delle cause di estinzione della pena si producano anche nei confronti delle pene accessorie<sup>71</sup>.

L'onda populista ha certamente favorito l'approvazione di misure così radicali, che, però, in alcuni casi<sup>72</sup> potrebbero considerarsi lesive quantomeno di alcuni principi propri dell'ordinamento giuridico italiano: in particolare, l'automaticità delle misure non parrebbero compatibili con i principi di rieducazione e individualizzazione della pena, soprattutto in quanto non lasciano possibilità al

---

pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione»: art. 166, c. 1, c.p. come introdotto dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 1, lett. h).

<sup>69</sup> Art. 27, c. 3, Cost.

<sup>70</sup> Art. 3 Cost.

<sup>71</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 84 ss., il quale, a p. 89, osserva, per esempio, che addirittura anche «la riabilitazione non produce effetti sulle ridette pene», dovendo il reo dare prova di «buona condotta» per altri sette anni: si condividono le perplessità per il fatto che l'ordinamento continui a richiedere «di continuare a dare prove effettive e costanti di buona condotta per altri sette anni a chi si è già dimostrato completamente riabilitato».

<sup>72</sup> Altri, invece, sono considerati elementi fondamentali per la costruzione di un sistema penale di contrasto alla corruzione, come ad esempio la possibilità di incentivare la «propensione alla denuncia» per far emergere più fatti di corruzione (tramite la previsione di «ipotesi di non punibilità»), «l'opportunità di mantenere la separazione di corruzione e concussione e di prevedere la concussione anche nelle forme della [“]induzione[”]» o l'applicazione di sanzioni maggiormente severe in riferimento ai reati di corruzione e concussione: cfr., in particolare, il contributo di P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, 2007, 286 ss.

giudice di valutare se applicare o meno la misura in base a vari elementi che solo dinanzi al caso concreto possono essere presi in esame<sup>73</sup>.

A confermare la “filosofia” del sistema delineato dal legislatore è l’aver ricompreso i delitti di corruzione tra i reati ostativi alla concessione dei benefici penitenziari, di cui all’articolo 4-*bis* dell’ordinamento penitenziario<sup>74</sup>. Per tali reati, dunque, non è possibile accedere all’assegnazione di lavoro all’esterno del carcere, ai permessi premio o alle misure alternative della detenzione in carcere, a meno che i condannati non abbiano collaborato con la giustizia<sup>75</sup>: una drastica misura, pensata e formulata per i soggetti su cui gravano condanne per reati di mafia, ora si estende anche ai principali reati di corruzione. La problematicità principale di tale novella è insita nella distinzione tra norme penali di natura sostanziale e norme di esecuzione della pena, quali sono quelle previste dalla disciplina dell’ordinamento penitenziario. Il peso di questa distinzione non è di poco conto, in quanto il principio di irretroattività della norma penale meno favorevole al reo, di cui principalmente agli articoli 25 della Costituzione e 2 del codice penale, non si estende anche alle norme di esecuzione per le quali vige il principio del *tempus regit actum*. Infatti, la conseguenza ottenuta (e, forse, proprio voluta dal legislatore) all’entrata in vigore della norma è stato, per potersi applicare retroattivamente anche in *malam partem*, «l’ingresso in carcere [...] di condannati per fatti anteriori»<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. sui problemi di costituzionalità posti dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3, in relazione a quanto in essa stabilito per le pene accessorie, si vedano, tra le altre, le osservazioni di V. MONGILLO, *La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell’anticorruzione*, cit., spec. 278 ss, e F. CINGARI, *Sull’ennesima riforma del sistema penale anticorruzione*, in *La legislazione penale*, 1 agosto 2019, spec. 15 ss.

<sup>74</sup> Cfr. l. 26 luglio 1975, n. 354.

<sup>75</sup> *Ivi*, art. 4-*bis*.

<sup>76</sup> E, «tra i quali[,] un ex presidente di Regione Lombardia, poi parlamentare»: D. PULITANÒ, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3/2019, 235-250, spec. 239. Tra l’altro, si rileva che in tale caso, dopo alcune vicende processuali, era stato ritenuto di riconoscere al condannato l’espiazione di pena con misure alternative al carcere in quanto la collaborazione con l’autorità giudiziaria non avrebbe potuto ormai cambiare o migliorare la conduzione del processo (per l’appunto, già concluso): cfr. Cass. Pen., Sez. I, 16 giugno 2020 (ud. 3 giugno 2020), n. 18336.

A risolvere le criticità sollevate nei confronti della scelta legislativa operata con lo spazzacorrotti, è stata la sentenza n. 32 del 2020 della Corte costituzionale<sup>77</sup>, che ha dichiarato l'incostituzionalità della novella introdotta nel 2019<sup>78</sup>, come interpretata dalla giurisprudenza, ossia nel senso che la stessa disposizione fosse assoggettata al principio *tempus regit actum* e, quindi, potesse essere applicata retroattivamente anche a coloro che avessero commesso il fatto prima della sua entrata in vigore o, nel caso dei permessi premio, permettesse l'applicazione di alcune restrizioni a coloro che avessero già raggiunto un particolare grado di rieducazione<sup>79</sup>. La Consulta, con siffatta pronuncia, ha riconosciuto l'applicabilità del principio di irretroattività della pena, di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, anche per le disposizioni non di natura sostanziale ma di mera esecuzione della pena, in particolare qualora l'introduzione di una nuova disposizione non si limiti a prevedere «mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena stessa e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato»<sup>80</sup>.

Sul versante delle misure processuali messe in campo per facilitare l'emersione del fenomeno, la riforma del 2019 supera la precedente del 2015 e prevede una causa di non punibilità per il soggetto che, prima di sapere di essere già sottoposto ad indagini (e comunque non oltre i quattro mesi dalla commissione del fatto), si adoperi per denunciare il fatto e l'altra parte del *pactum sceleris*, con la conseguenza di rendere certamente maggiormente rischiosa la conclusione di

---

<sup>77</sup> Corte cost., sentenza 12 febbraio 2020, n. 32. A commento della decisione si veda, tra gli altri, il commento di V. MANES, F. MAZZACUVA, *Irretroattività e libertà personale: l'art. 25, secondo comma, Cost., rompe gli argini dell'esecuzione penale. Nota a Corte cost., sent. 12 febbraio 2020, n. 32*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 1/2020, 22-44.

<sup>78</sup> Alcuni dubbi sulla legittimità costituzionale dell'estensione dell'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario ai reati contro la Pubblica Amministrazione, erano stati già segnalati, tra gli altri, da V. MANES, *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la P.A.: profili di illegittimità costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2019, 105-122.

<sup>79</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 46 s., e R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 95 ss.

<sup>80</sup> G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 47.



accordi corruttivi<sup>81</sup> o, comunque, facilitare la loro emersione<sup>82</sup>. Allo stesso tempo, si può assistere al rischio che taluno possa strumentalizzare tale istituto per poi denunciare l'altra parte, sapendo di poter beneficiare della causa di non punibilità: a scongiurare quest'ipotesi ci ha pensato il legislatore prevedendo la non applicazione della causa di esclusione qualora il soggetto abbia preordinato la successiva denuncia del fatto, anche se, ovviamente, sarà molto difficile dimostrare tale preordinazione<sup>83</sup>.

Sempre sul versante processuale sono da richiamarsi almeno altri due istituti che la riforma ha esteso ai reati di corruzione. In primo luogo, per gli organi di investigazione è possibile ricorrere al captatore informatico (il c.d. *trojan*) che, inserito su un dispositivo informatico (*computer, tablet, smart-phone* o *device* simili), è in grado di attivarne, ad esempio, il microfono o la videocamera, istituto

---

<sup>81</sup> Cfr. art. 323-ter, c. 1, c.p.: «Non è punibile chi ha commesso taluno dei fatti previsti dagli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 353, 353-bis e 354 se, prima di avere notizia che nei suoi confronti sono svolte indagini in relazione a tali fatti e, comunque, entro quattro mesi dalla commissione del fatto, lo denuncia volontariamente e fornisce indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili. [...] La non punibilità del denunciante è subordinata alla messa a disposizione dell'utilità dallo stesso percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente, ovvero all'indicazione di elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma. [...] La causa di non punibilità non si applica quando la denuncia di cui al primo comma è preordinata rispetto alla commissione del reato denunciato. La causa di non punibilità non si applica in favore dell'agente sotto copertura che ha agito in violazione delle disposizioni dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146».

<sup>82</sup> Così P. DAVIGO, G. MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, cit., 286 ss.

<sup>83</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 101. Inoltre, è stato osservato che la causa di non punibilità, «[i]ntrodotta per scoraggiare pratiche di mercimonio generando un clima di perenne insicurezza in merito all'“affidabilità” della controparte e alla solidità nel tempo del *pactum sceleris*, [...] potrebbe tutt'al contrario fomentare reti corruttive sistemiche, relazioni criminali stabili e comitati affaristici cementati da solidi legami fiduciari», poiché «il timore di subire dal correo la denuncia di illeciti pregressi in caso di rottura dell'alleanza corruttiva potrebbe indurre le parti a perpetuarla nel tempo»: V. MONGILLO, *La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, cit., 268. In senso critico all'introduzione nell'ordinamento giuridico di siffatta causa di non punibilità, R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, cit., spec. 71.

originariamente previsto per la sola criminalità organizzata e terroristica<sup>84</sup>; tra l'altro, la riforma del 2019 ha previsto che possa ricorrersi all'intercettazione mediante *trojan* anche all'interno di privata dimora, senza che sia necessario il fondato motivo che in tale luogo siano commessi dei crimini, come, invece, precedentemente era richiesto<sup>85</sup>. In secondo luogo, la novella legislativa, per facilitare l'accertamento dei fatti di corruzione, ha esteso la possibilità di ricorrere agli agenti sotto copertura<sup>86</sup>. Siffatta scelta del legislatore ha posto alcuni problemi soprattutto sul piano della possibile "attività provocatoria"; nei reati di corruzione è ancora più probabile l'avverarsi di condotte simili, poiché il fatto tipico si realizza a seguito di continue allusioni che, in un dialogo e con il decorso del tempo, permettono di far giungere le parti all'accordo illecito: come fare a capire chi, in questo scambio continuo di "allusioni", è il primo ad aver lanciato la proposta corruttiva<sup>87</sup>?

---

<sup>84</sup> Cfr. d.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216 ("Disposizioni in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni"), art. 4. Infatti, in dottrina, è stato rilevato che «la riforma» del 2019 «evidenzia [...] un progressivo avvicinamento del fenomeno della criminalità corruttiva al fenomeno della criminalità organizzata anche alla luce della possibile e non esclusa contiguità dei due fenomeni: uso degli strumenti investigativi, premialità tesa alla disarticolazione delle condotte illecite, sia in sede cognitiva, sia in quella esecutiva, ne costituiscono precise indicazioni. Anche la sospensione della prescrizione con la possibilità di una pena effettiva si colloca in questa direzione, suggerendo comportamenti processuali orientati ai riti premiali che, tuttavia, non conservano per questi reati le generali e originarie dimensioni» (G. SPANGHER, *L'anticorruzione "imita" il modello crimine organizzato*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 6-10, spec. 10).

<sup>85</sup> *Ivi*, art. 6, c. 2, attualmente non più in vigore. Sull'estensione della disciplina dell'intercettazione mediante captatore informatico ai reati dei pubblici ufficiali commessi contro la P.A. si vedano, tra gli altri, i contributi di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 102 ss., G. AMATO, *Ammesso senza limiti il "Cavallo di Troia" nelle investigazioni*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 85-86, L. CAMALDO, *Le innovazioni della legge anticorruzione in tema di intercettazioni con captatore informatico*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 24 settembre 2019.

<sup>86</sup> Cfr. l. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 8. Tra l'altro, si osserva che tale novella era stata, insieme ad altre, auspicata da uno dei sostituti procuratori che hanno condotto le indagini di Mani Pulite: secondo P. DAVIGO, *Il sistema della corruzione*, Bari, 2017, 99, infatti erano particolarmente urgenti «tre tipi di intervento», ossia «l'incremento (ma sarebbe meglio dire l'avvio) di attività di ricerca» delle «notizie di reato [contro la P.A.] da parte dei corpi di polizia, creando uffici a ciò deputati», «l'introduzione di più forti incentivi e la previsione di protezione per chi collabora, estendendo la normativa sui collaboratori e sui testimoni di giustizia» e, appunto, «la previsione di operazioni sotto copertura».

<sup>87</sup> Cfr. sul punto le osservazioni, tra gli altri, di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 106 ss. e G. AMATO, *Infiltrato a caccia di riscontri*

Da ultimo, l'intervento legislativo del 2019 ha comportato l'abrogazione del delitto di millantato credito<sup>88</sup> e l'ampliamento del reato di traffico di influenze illecite che, prima, si applicava ai casi in cui una relazione fosse in grado di «condizionare o almeno orientare [...] il pubblico agente» a commettere atti contrari ai suoi doveri d'ufficio<sup>89</sup>. A seguito della riforma, il millantato credito è stato accorpato dal traffico d'influenze illecite e, quest'ultimo, ora punisce le condotte di coloro che, «sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio» si fanno consegnare o promettere utilità come compenso dell'attività illecita o al fine di pagare il pubblico ufficiale stesso (o l'incaricato di pubblico servizio) «in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»<sup>90</sup>. Il problema posto dal reato così delineatosi nel tempo è quello dello stretto legame che le condotte ivi descritte hanno con l'attività di *lobbying*, soprattutto in assenza di una legislazione che specificamente abbia ad oggetto la regolazione di tali attività<sup>91</sup>: il rischio a cui si va incontro è quello di aver previsto «una fattispecie imprecisa e, per tal modo, di punire legittime attività di *lobbying*»<sup>92</sup>.

---

e prove senza “provocazioni”, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 87-90, spec. 88. Quest'ultimo, a p. 88, osserva che la condotta dell'agente sotto copertura non può, appunto, consistere in «una attività di istigazione del proposito criminoso altrui, che magari non vi sarebbe stata in assenza dello stimolo dell'infiltrato». Viceversa, in senso critico nei confronti dell'introduzione dell'istituto dell'agente provocatore ma favorevole a quello dell'agente infiltrato, si vedano, tra le altre, le osservazioni di R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, cit., spec. 72 ss.

<sup>88</sup> Cfr. art. 346, c.p.

<sup>89</sup> R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 110.

<sup>90</sup> Cfr. art. 346-bis, c.p. Inoltre, sul punto, si vedano, tra le altre, le osservazioni di V. MONGILLO, *La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, cit., 302, secondo cui «il regime penale italiano del traffico di influenze», a seguito della riforma del 2019, «è [...] uno dei più severi nel panorama internazionale ed uno dei pochi a ricalcare pressoché pedissequamente lo schema convenzionale europeo del *trading of influence*».

<sup>91</sup> Sul punto *infra*, sez. III, par. 4. In particolare, si precisa che l'attività di *lobbying* «non è un fenomeno illecito di per sé, ma va disciplinato in termini di trasparenza e riconoscibilità»: P. SEVERINO, *Senza norme sul lobbyismo difficile abbattere l'illegalità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 21 giugno 2018. In senso analogo anche F. CINGARI, *Sull'ennesima riforma del sistema penale anticorruzione*, cit., 10, il quale osserva che «il legislatore anziché costruire una macro-fattispecie indeterminata e poco omogenea», il traffico di influenze illecito, «avrebbe potuto cogliere l'occasione [...] per costruire una organica disciplina dell'attività di *lobbying*». Inoltre, si vedano le osservazioni di C. RIZZO, *La “spazzafaccendieri” della “spazzacorrotti”. Le (persistenti e accresciute) aporie del nuovo traffico di influenze illecite*, in *Archivio Penale*, 1/2019, secondo il

La perdurante emersione di fenomeni di corruzione ha favorito l'adozione di strumenti soprattutto repressivi e l'interruzione della strada iniziata con l'approvazione della legge n. 190 del 2012, che doveva essere completata attraverso ulteriori testi legislativi<sup>93</sup>. È necessario riprendere la via affinché, dopo aver recuperato «il “senso del limite”», si possa tornare ad affrontare il «problema reale, serio, complesso» della corruzione da contrastare «mediante strategie di lungo corso e interventi di ampio respiro, specie sul versante culturale e preventivo»<sup>94</sup>.

Tuttavia, non può non ravvisarsi che in dottrina è emerso, anche di recente<sup>95</sup>, il tentativo di prevedere una fattispecie penale specifica per la corruzione del parlamentare o, comunque, di ogni soggetto che sia titolare di un incarico politico e/o elettivo (quindi non solo per i parlamentari, ma anche per i consiglieri regionali e comunali, i ministri, i presidenti e i membri di giunte regionali ed i sindaci). Infatti, il divieto di mandato imperativo e l'insindacabilità per le opinioni espresse (di cui agli articoli 67 e 68 della Costituzione) impediscono che in capo al parlamentare possa configurarsi il reato di corruzione propria (ossia per atto contrario ai doveri d'ufficio<sup>96</sup>), a causa di «una sostanziale incapacità di individuare quei *doveri*

---

quale vi è la necessità di «una organica disciplina extrapenale del *lobbying*» (p. 22) e, a fronte della novella che ha incluso il reato di traffico di influenze illecite tra quelli presupposto della responsabilità amministrativa degli enti (di cui al d.lgs. n. 231/2001), per l'indeterminatezza del reato di traffico di influenze illecite si dovrebbe consigliare, «[n]ell'attesa di una soluzione legislativa ancora di là da venire, [...] a società, associazioni ed enti forniti di personalità giuridica di sospendere le loro “relazioni istituzionali”»: «non si tratta di una provocazione», ma, «piuttosto, una constatazione amaramente intrisa di realismo» (pp. 26 s.).

<sup>92</sup> R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 111.

<sup>93</sup> Cfr. P. SEVERINO, *Senza norme sul lobbismo difficile abbattere l'illegalità*, cit.

<sup>94</sup> V. MONGILLO, *La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, cit., 308. Inoltre, l'Autore, a p. 311, esorta il legislatore ed il giudice a recuperare «il “senso del limite”», chiarendo «che cultura del limite non significa “pseudogarantismo” d'occasione o arretrare nella repressione dei reati (dei “potenti” piuttosto che dei “marginali”): significa avanzare nel rispetto dei principi e delle regole – *in primis* costituzionali e convenzionali – che fondano una giustizia penale legittima, dunque accettabile».

<sup>95</sup> Si segnala, sul punto, l'interessante contributo monografico di M.C. UBIALI, *Attività politica e corruzione. Sull'opportunità di uno statuto penale differenziato*, Milano, 2020. Meno recentemente, sull'eventualità di introdurre particolari fattispecie di reato per i parlamentari si vedano, tra le altre, le osservazioni di A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Torino, 2002, 76 ss.

<sup>96</sup> Art. 319, c.p.

dell'ufficio in grado di divenire il parametro di un giudizio di legittimità degli atti ad opera d[e]ll'autorità giurisdizionale»<sup>97</sup>.

Più nello specifico, per quel che concerne l'articolo 67 della Costituzione, il divieto di mandato imperativo rappresenta la garanzia per il parlamentare di votare libero da ogni possibile «influenza, da qualunque parte provenga, suscettibile di compromettere l'esercizio della funzione equilibratrice, di composizione e di sintesi degli interessi sezionali nel modo che meglio si adegui all'interesse generale»<sup>98</sup>; tuttavia, la stessa libertà del parlamentare, garantita dal divieto di mandato imperativo, non permette di individuare quali sarebbero i doveri dell'ufficio dal medesimo ricoperto (tranne, evidentemente, quello di rappresentare la Nazione, di essere fedele alla Repubblica e di adempiere con disciplina e onore le funzioni pubbliche a loro affidate), non essendoci, tra l'altro, nemmeno l'obbligatorietà di partecipazione alle operazioni di voto. Peraltro, escluso il delitto di corruzione propria (per la particolarità dei requisiti richiesti affinché si possa integrare il reato), il parlamentare può essere certamente chiamato a rispondere di altri illeciti che, da un lato, esulano dall'esercizio della funzione strettamente parlamentare (come il ricevimento di finanziamenti illeciti) e, dall'altro, comportano l'asservimento della sua funzione ad altri interessi, magari anche dietro la corresponsione di denaro o altri vantaggi (come, ad esempio, l'abuso d'ufficio o la corruzione c.d. impropria)<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> M.C. UBIALI, *Attività politica e corruzione. Sull'opportunità di uno statuto penale differenziato*, cit., 369. Tra l'altro, sul rapporto tra il «peculiare status del parlamentare» e la corruzione si veda, tra gli altri, il contributo di S. BRASCHI, *Punti fermi e problemi aperti in tema di corruzione parlamentare*, in *Diritto penale e processo*, 5/2019, 706-715, la quale affronta i principali problemi della corruzione del parlamentare confrontandosi con i più recenti approdi della giurisprudenza di legittimità.

<sup>98</sup> C. MORTATI, *Art. 67*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1986, 179-184, spec. 184. L'Autore, prosegue il ragionamento affermando che «ad una ratio non diversa si riconducono le cause di ineleggibilità, le quali vogliono preservare dalle influenze che sull'indipendenza dell'eletto possano provenire dall'attività da lui esercitata (tale da alimentare il c.d. «affarismo parlamentare»), o dal rapporto di subordinazione di questi rispetto al governo o a enti vari». Sul punto, si veda anche Corte cost., 24 febbraio 1964, n. 14, punto 2 del *considerato in diritto*.

<sup>99</sup> Cfr., tra gli altri, il contributo di G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 67 ss. In particolare, l'Autore, a pagina 69, osserva che l'attività corruttiva del parlamentare, più che in passato, oggi potrebbe trovare maggiori spazi per essere perseguita anche penalmente.

Infatti, come si è già rilevato<sup>100</sup>, secondo la giurisprudenza costituzionale e di legittimità il parlamentare, che abbia asservito la sua importante funzione pubblica in favore di un accordo corruttivo, può essere punito per il reato di corruzione impropria di cui all'articolo 318 del codice penale<sup>101</sup>. Ad ogni modo, per completare la tutela sarebbe, forse, necessario concentrare maggiormente l'attenzione sul piano preventivo attraverso, ad esempio, «l'approvazione di norme volte a prevenire e risolvere possibili conflitti di interessi»<sup>102</sup> dei titolari di incarichi politici e/o elettivi oltre a quelle relative alla regolazione delle *lobby*<sup>103</sup>.

### **3. Ulteriori strumenti utili per il contrasto del fenomeno della corruzione: le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalla carica previste dalla c.d. legge Severino**

Tornando alla “filosofia” dell'impianto delineato dalla legge n. 190 del 2012<sup>104</sup>, non si può non soffermare l'attenzione sull'importanza del d.lgs. n. 235 del 2012 recante il “[t]esto unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo, conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi”<sup>105</sup>.

---

<sup>100</sup> Cfr. *supra*, cap. II, par. 2.

<sup>101</sup> Tra le altre, si vedano Corte cost., 17 ottobre 1996, n. 379, punto 8 del *considerato in diritto*, laddove la Consulta esclude che i casi di corruzione del parlamentare (come in quelli di lesione o furti ai danni dei parlamentari, e così via) non possano essere oggetto dell'attività del giudice ordinario; Cass. Pen., Sez. VI, sent. 8 giugno 2017 (dep. 24 luglio 2017), n. 36769, (sentenza “Volonté”); Cass. Pen., Sez. VI, sent. 2 luglio 2018 (dep. 11 settembre 2017), n. 40347, (sentenza “Berlusconi-Di Gregorio”). Inoltre sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 68 s.

<sup>102</sup> A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., 79.

<sup>103</sup> Per tutti, si veda *infra*, par. 4.

<sup>104</sup> Cfr. *supra*, par. 2.

<sup>105</sup> Approvato dal Governo a norma della delega conferitagli dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, cc. 63 ss.

La disciplina introdotta a seguito dell'intervento legislativo del 2012 si fonda sul criterio, già riconosciuto valido dalla Corte costituzionale<sup>106</sup>, secondo cui può applicarsi l'istituto dell'incandidabilità ai soggetti incorsi in una condanna in via definitiva<sup>107</sup> e quello della decadenza in caso di sopravvenienza della stessa<sup>108</sup>. In sostanza, il legislatore ha confermato l'esclusione della «possibilità di estendere le cause di incandidabilità a provvedimenti giurisprudenziali di carattere non definitivo»<sup>109</sup>, poiché sarebbe evidentemente incongrua e sproporzionata la previsione di «una misura irreversibile come la non candidabilità» quando vi sia un'esigenza cautelare, che potrebbe richiedere, al più, l'adozione di misure provvisorie in attesa di un accertamento definitivo del fatto<sup>110</sup>.

In particolare, il d.lgs. n. 235 del 2012 prevede i casi in cui non è possibile candidarsi ad un incarico parlamentare (a livello nazionale o europeo) o ad uno regionale o locale. Nel primo caso l'istituto dell'incandidabilità si applica a coloro che hanno riportato una condanna definitiva a pene superiori ai due anni di reclusione (per delitti contro la pubblica amministrazione, per reati puniti con un massimo edittale superiore ai quattro anni di reclusione e per i gravi delitti previsti dall'art. 51, cc. 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale)<sup>111</sup>; nel secondo caso, invece, l'istituto si applica qualora un soggetto sia condannato con sentenza definitiva, per esempio, ad una pena complessiva superiore ai sei mesi di reclusione per reati commessi con abuso dei poteri o violazione dei doveri conferiti in forza dell'incarico pubblico (e, in altri casi, l'istituto trova applicazione in base alla sola

---

<sup>106</sup> Corte cost., sent. 23 aprile 1996, n. 141, punto 4 del *considerato in diritto*, secondo cui, infatti, «[s]olo una sentenza irrevocabile [...] può giustificare l'esclusione dei cittadini che intendono concorrere alle cariche elettive».

<sup>107</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 84.

<sup>108</sup> Cfr. G. RIVOCCHI, *L'incandidabilità agli organi rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (art. 1, commi 63-65)*, cit., 299 s. Sui numeri dei politici che, nonostante siano stati coinvolti in determinate inchieste, si sono ricandidati e sono stati eletti (nel periodo 2008-2012), si vedano, tra le altre, le osservazioni di A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit., spec. 121 s.

<sup>109</sup> *Ivi*, 301.

<sup>110</sup> Corte cost., sent. 23 aprile 1996, n. 141, punto 4 del *considerato in diritto*.

<sup>111</sup> D.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, art. 1.

sentenza definitiva, a prescindere dall'entità effettiva di pena irrogata)<sup>112</sup>. Una siffatta differenziazione di trattamento (tra parlamentari e consiglieri regionali o titolari di incarichi locali) è stata giustificata recentemente dalla Corte costituzionale (sentenza n. 276 del 2016), in quanto la commissione di reati con abuso di potere o violazione dei doveri della funzione pubblica è particolarmente lesiva nelle istituzioni più prossime ai cittadini (in cui – tra l'altro – tali condotte prevalgono) perché in tal modo si «può infatti rischiare di minarne l'immagine e la credibilità ed inquinare l'azione»<sup>113</sup>. E la sentenza a cui si è fatto riferimento trattava, nello specifico, questioni di costituzionalità riguardanti una misura peculiare prevista dal d.lgs n. 235 del 2012, quale è la sospensione dalla carica<sup>114</sup>: ai sensi dell'ottavo e dell'undicesimo articolo, è prevista la sospensione automatica dalla carica di consigliere regionale o titolare di incarico elettivo locale per coloro che abbiano ricevuto una condanna non definitiva<sup>115</sup>. L'orientamento espresso nella sentenza del 2016 ha trovato conferma in una successiva decisione della stessa Consulta<sup>116</sup>, secondo cui, appunto, non è irragionevole una disparità di trattamento tra parlamentari e consiglieri regionali ed è così giustificata la misura della sospensione

---

<sup>112</sup> *Ivi*, artt. 7 e 10.

<sup>113</sup> Corte cost., sent. 5 ottobre 2016, n. 276, punto 7.3 del *considerato in diritto*. La Consulta ritiene, infatti, che non sia «irragionevole assicurare un trattamento differenziato a favore dei membri del Parlamento, in quanto titolari delle cariche oggettivamente più importanti», poiché una tesi che affermasse il contrario «non consider[erebbe] che la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame può anzi giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali» (*Ibidem*).

<sup>114</sup> Sull'istituto si veda, tra gli altri, il contributo di M. TRAPANI, *L'istituto della sospensione dalla carica elettiva: recente giurisprudenza della Corte, evoluzione normativa, dubbi non risolti e nuove tecnologie*, cit.

<sup>115</sup> Cfr. d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, artt. 8 e 11. In particolare, si ha sospensione dalla carica elettiva regionale o locale in caso di sentenza non definitiva per uno dei reati a cui, in caso di condanna definitiva, si applica la misura dell'incandidabilità a consigliere regionale o ad un altro incarico locale, o di condanna (confermata in appello) ad una pena di due anni di reclusione per un qualsiasi delitto non colposo, o di applicazione di una misure provvisorie da parte dell'autorità giudiziaria perché indiziati di appartenere ad associazioni di stampo mafioso.

Inoltre a commento della decisione della Consulta (sentenza n. 276 del 2016) si vedano, tra gli altri, i contributi di G. MENEGUS, *La sospensione di diritto ex "legge Severino" supera ancora una volta il vaglio della Corte. Nota a margine della sent. n. 276 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2/2017, V. PUPO, *Sospensione di diritto dalle cariche elettive: la Corte conferma l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sulla "legge Severino"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 gennaio 2018.

<sup>116</sup> Corte cost., sent. 26 settembre 2017, n. 214.



dalla carica a seguito di condanna non definitiva, solo per i secondi e non anche i primi<sup>117</sup>. A tali conclusioni è giunta la Corte costituzionale, benché, mutando la prospettiva, non si comprenda fino in fondo perché ai parlamentari (nazionali o europei che siano) sia riservata un'applicazione più "blanda" delle misure previste dalla c.d. legge Severino: d'altronde ai componenti della Camera spetta un ruolo, certamente non secondario, di «rappresentanza nazionale»<sup>118</sup>.

Inoltre, la disciplina introdotta dal legislatore ha previsto l'operatività della decadenza automatica dal mandato quando l'incandidabilità sia sopravvenuta, con l'eccezione dei membri della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nei confronti dei quali la decadenza non opera automaticamente, ma a seguito di deliberazione della Camera di appartenenza del singolo parlamentare<sup>119</sup>.

Ulteriori nodi problematici della disciplina riguardano il rapporto tra le misure introdotte e il diritto di elettorato passivo, la qualificazione della loro natura e l'applicazione della novella legislativa a fatti commessi prima della sua entrata in vigore. La Corte costituzionale è stata nuovamente chiamata ad intervenire e, nel susseguirsi dei suoi pronunciamenti, ha sempre confermato il suo orientamento secondo cui le misure dell'incandidabilità, decadenza e sospensione dall'incarico siano volte alla tutela del buon andamento della pubblica amministrazione e degli

---

<sup>117</sup> Come osservato anche da G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 91. Secondo la Consulta, infatti, «[b]enché [...] la questione oggetto della sentenza n. 276 del 2016 riguardasse un profilo specifico (la mancanza di una soglia di pena minima per far scattare la sospensione), l'argomento utilizzato in essa per escludere l'irragionevolezza del diverso trattamento riservato ai consiglieri regionali rispetto ai parlamentari ha portata generale e può essere riferito anche alla questione riguardante la sospensione dalla carica di consigliere regionale in caso di condanna non definitiva per determinati reati» (cfr. Corte cost., sent. 26 settembre 2017, n. 214, punto 3 del *considerato in diritto*). Ad ulteriore conferma della possibilità di «escludere che gli istituti della sospensione e decadenza *ex lege* dalla carica siano riferibili ai parlamentari», si vedano, tra le altre, le osservazioni di G. RIVOSACCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, cit., 362 s.

<sup>118</sup> «che, secondo la giurisprudenza costituzionale precedente, imprime alle funzioni delle Camere [“una caratterizzazione tipica ed infungibile”] (sentt. 106/2002; 1/2014) e dovrebbe quindi richiedere una applicazione non meno rigorosa dell'art. 54, comma 2, Cost.»: G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 92.

<sup>119</sup> Cfr. d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, art. 3, secondo cui, appunto, la decadenza operi solo a seguito della deliberazione della Camera di appartenenza ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione.

organi collegiali di rappresentanza, alla trasparenza delle loro attività e, più in generale, a garanzia dell'ordine pubblico; viepiù, tali misure risultano giustificate in considerazione del fatto che a ricoprire incarichi delicati, che devono essere svolti con disciplina e onore<sup>120</sup> e in rappresentanza dei cittadini, non vi possano essere soggetti che abbiano commesso gravi reati, soprattutto se nei confronti della stessa Pubblica Amministrazione<sup>121</sup>.

Per tali ragioni le misure previste dal d.lgs. n. 235 del 2012 non sono di natura sanzionatoria e non costituiscono neppure effetti penali di una condanna, ma sono meccanismi che si attivano ogniqualvolta vengano meno i presupposti minimi individuati dal legislatore per poter accedere ad incarichi elettivi<sup>122</sup>. Dunque, non avendo esse natura “punitiva”, è stata ammessa l'applicazione retroattiva della disciplina, in quanto la stessa si pone al di fuori della previsione di cui all'articolo 25, secondo comma, della Costituzione<sup>123</sup>.

Benché la giurisprudenza costituzionale abbia riconosciuto la sostanziale prevalenza degli interessi tutelati dagli articoli 54 e 97 della Costituzione sul diritto

---

<sup>120</sup> Art. 54, c. 2, Cost.

<sup>121</sup> Potendo, dunque, il legislatore operare un bilanciamento «tra il diritto di elettorato passivo [...] e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»: Corte cost., 20 ottobre 2015, n. 236, punto 4.3.2 del *considerato in diritto*, e, sul punto, si vedano le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 86 s.

A commento della decisione si vedano, tra gli altri, i contributi di G. MAROLDA, *La non irragionevolezza delle “legge Severino”*: nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 gennaio 2016, C. MARCHESE, *Legge Severino: la Corte si pronuncia ... e resta nel solco dei suoi passi!*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 gennaio 2016, F.S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Osservatorio AIC*, 6 febbraio 2016, V. PUPO, *La “legge Severino” al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 maggio 2016.

<sup>122</sup> Corte cost., 20 ottobre 2015, n. 236, punto 4.1 del *considerato in diritto*.

<sup>123</sup> «la Corte», nella sentenza n. 276 del 2016, «esclude tuttavia che il principio di irretroattività – valido per le pene e per le misure amministrative di carattere punitivo-afflittivo – debba trovare applicazione [...], in relazione alla natura “non punitiva”» delle misure previste dal d.lgs. n. 235 del 2012: F. VIGANÒ, *La Consulta respinge le censure di illegittimità costituzionale della c.d. legge Severino in materia di sospensione dalle cariche politiche in conseguenza di sentenze di condanna*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 19 dicembre 2016. Si veda anche, tra gli altri, il contributo di G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 87 ss.

di elettorato passivo, di cui all'articolo 51 della medesima Carta<sup>124</sup>, le misure previste presentano alcuni problemi, se in particolare si pensa alla sospensione dalla carica, nel caso in cui al soggetto, a cui viene applicata, successivamente non venga confermata la condanna: ci si può legittimamente interrogare se nell'arco di un anno e mezzo (di durata massima di tale misura<sup>125</sup>) la sua reputazione potrebbe essere lesa al punto da inficiare in modo decisivo la possibilità di continuare a partecipare alla vita politica<sup>126</sup>; o, anche, ci si chiede se non rappresenti una disparità di trattamento (certamente giustificabile dalle maggiori garanzie di indipendenza proprie dello *status* di parlamentare) il caso, ad esempio, di un consigliere regionale che, nelle more di un procedimento dinnanzi al giudice di primo grado, il cui esito potrebbe comportare la misura della sospensione dalla carica, si candidi (e venga eletto) alle elezioni politiche, rimandando, in tal modo, a successive vicende processuali (come la conferma e la definitività della sentenza o la condanna ad una pena detentiva maggiore ai due anni di reclusione) l'applicazione di misure limitative del suo diritto di elettorato passivo. In quest'ultimo caso, il sistema di selezione delle candidature che vige nel nostro ordinamento e, più in generale, il funzionamento dei partiti potrebbero avvantaggiare i politici più importanti del partito o più fedeli al suo

---

<sup>124</sup> Cfr. sul punto, tra gli altri, G. MAROLDA, *La non irragionevolezza delle "legge Severino": nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale*, cit., 4.

<sup>125</sup> Con riferimento all'incandidabilità alla carica di parlamentare nazionale o europeo, si osserva che la sua durata è pari al doppio della pena accessoria irrogata in sentenza e decorre dal momento del passaggio in giudicato della sentenza, non potendo, comunque, essere inferiore ai 6 anni (cfr. d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, art. 13, c. 1); ad ogni modo, a seguito della sentenza di riabilitazione al soggetto non può essere più applicata la misura dell'incandidabilità, anche se non sono ancora decorsi i suddetti termini (cfr. d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, art. 15, c. 3).

<sup>126</sup> Infatti «[c]on una simile applicazione si rischia così di limitare due principi: quello della continuità amministrativa e quello, collegato, della rappresentanza derivante dal principio democratico»; inoltre, da un lato, «[i] mesi previsti potrebbero non essere sufficienti al fine di arrivare ad una sentenza definitiva ma», dall'altro lato, risulta problematico anche «limitare fortemente l'operato dell'eletto, il suo diritto a mantenere la carica, il diritto a non vedere la persona[,] per la quale si è espresso il voto[,] sospesa dal proprio incarico, oltre ad un vulnus nello stesso indirizzo politico-amministrativo»: cfr. M. TRAPANI, *L'istituto della sospensione dalla carica elettiva: recente giurisprudenza della Corte, evoluzione normativa, dubbi non risolti e nuove tecnologie*, cit., 129.

segretario, lasciando, presumibilmente, all'applicazione della sospensione dalla carica gli esponenti “meno fortunati”<sup>127</sup>.

D'altro canto, la scelta di candidare un soggetto incorso in una condanna, seppur non definitiva, è propria dei partiti politici. Infatti questi, nonostante il perdurare degli scandali, non hanno adottato strumenti di moralizzazione e regolamentazione interna al fine di limitare e arginare la scelta di candidare persone su cui gravano determinate accuse; in aggiunta, si ricorda che nessun intervento legislativo è stato assunto per regolamentare alcuni aspetti della vita interna dei partiti: il legislatore, come già rilevato, in un periodo favorevole (in cui era in carica un governo tecnico sostenuto da un'ampia maggioranza), muovendosi in altra direzione, ha provato a porre rimedio al problema della qualità della selezione delle candidature attraverso l'approvazione della disciplina delle incandidabilità. Emerge, pertanto, l'importanza del «ruolo dei partiti e movimenti politici riguardo al tema della selezione delle candidature e della classe dirigente»: la presa di coscienza della rilevanza di tale compito, e l'adozione degli strumenti che di conseguenza si rendono necessari, potrebbe certamente favorire il buon andamento dell'amministrazione pubblica<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Forse, per far fronte a questa problematica, recentemente è stata prevista (l. 7 agosto 2018, n. 99, art. 1, c. 1, lett. i) l'istituzione della “Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere”, che, a seguito dell'adozione di un “codice di autoregolamentazione” ha previsto, per i partiti che aderiscono volontariamente, l'impegno a non candidare nessuno (per tutti i tipi di elezione) nei cui confronti, in pratica, sia iniziato un processo penale (decreto che dispone il giudizio, citazione diretta a giudizio, sentenza di primo grado non definitiva, e così via). Il mancato rispetto dell'impegno da parte dei partiti, comporta la pubblicazione dell'elenco degli impresentabili, «con tutti i problemi che questa presenta, essendo riferita a soggetti, comunque candidabili, che si trovano esposti in tal modo a una sorta di “pubblicità negativa”, da apprezzare sul piano dei principi costituzionali, a cominciare dall'art. 51, comma 1, Cost.» (cfr. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 92 ss., in part. 94).

<sup>128</sup> Comunque sia, «[l]a responsabilità, tuttavia, deve inevitabilmente coinvolgere, più in generale, l'intera comunità statale, in ogni sua possibile articolazione, affinché i principi cardine dell'ordinamento siano interiorizzati e conseguentemente messi in pratica, tramite le varie forme che può assumere la partecipazione degli individui all'organizzazione della vita politica, economica e sociale del Paese»: V. PUPO, *La Corte costituzionale di nuovo sulla “legge Severino”: legittima la sospensione di diritto degli amministratori locali anche in caso di condanne non definitive antecedenti all'elezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 luglio 2019, 15. Inoltre, l'Autrice ricorda, alle pp. 14 s., che «nessuna misura legislativa potrà mai essere sufficiente in mancanza di un

#### 4. Le regolazioni dei conflitti di interessi e delle *lobby*: alcuni disomogenei interventi e la necessità di una disciplina organica

Il conflitto di interessi si ha allorché un soggetto, titolare di un incarico pubblico, si trovi nella situazione di «tensione o contrasto tra interessi», di cui uno è pubblico e l'altro è privato o personale<sup>129</sup>: egli, agendo, compie un atto nell'interesse pubblico o, viceversa, nel suo personale interesse a scapito di quello pubblico<sup>130</sup>?

La regolazione del conflitto ha lo scopo di far fronte alla possibilità che in concreto un soggetto si trovi e possa, quindi, operare in una situazione, appunto, di conflitto di interessi; in tal modo, infatti, si cerca di integrare la tutela del buon

---

sostrato culturale in grado di generare e rinsaldare un diffuso senso civico e un concreto *idem sentire de republica*, che coinvolgano tutte le varie componenti della società civile».

<sup>129</sup> B.G. MATTARELLA, *Il conflitto di interessi dei pubblici funzionari*, in F. PALAZZO (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, cit., 63-76, spec. 63. In particolare, alla pagina seguente, l'Autore sottolinea che appunto «[i]l conflitto di interessi [...] si ha quando uno degli interessi in conflitto è proprio dell'ufficio e l'altro è proprio del titolare o componente dell'ufficio». In senso analogo si vedano, tra le altre, le osservazioni di A. CLAISSE, *Conflitto di interessi e funzioni governative: analisi comparata*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Inleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996, 13-28, spec. 13, secondo cui «[i]l conflitto di interessi consiste in una situazione nella quale una persona, investita di una funzione pubblica, è portata a servire due padroni». Sul conflitto di interessi si veda, tra gli altri, anche il contributo di F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni*, cit., spec. 107-133.

<sup>130</sup> Chiarendo ulteriormente la questione, «[p]uò un concessionario, che svolge la sua attività per conto e al servizio dello Stato, assumere cariche pubbliche che lo mettono dalla parte del concedente? Può chi abbia un impiego con un governo estero essere eletto membro del Parlamento? Può un ammiraglio, un prefetto, un questore essere eleggibile nel territorio in cui esercita la funzione? [...] Può un amministratore pubblico prendere una decisione in un caso che lo riguardi personalmente? Può un amministratore pubblico accettare un dono da persona con la quale abbia rapporti per ragioni di ufficio? Può un titolare di funzioni pubbliche, abbandonato l'ufficio, assumere cariche private che abbiano relazione con la funzione svolta?»: cfr. S. CASSESE, *Democrazia e cariche pubbliche*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Inleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, cit., 7-11, spec. 7. Inoltre sulla differenza tra compresenza e conflitto di interessi pubblico e privato, si veda, tra le altre, l'esemplificazione fornita da A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., spec. 355 s.; invece, al fine di chiarire ulteriormente, B.G. MATTARELLA, *Il conflitto di interessi dei pubblici funzionari*, cit., 64, afferma che «[i]l conflitto di interessi implica un conflitto di lealtà, da parte di un funzionario che, per via di un proprio interesse, sia indotto a sacrificare l'interesse dell'ente presso il quale egli opera».

andamento della pubblica amministrazione, delle istituzioni repubblicane, in situazioni in cui le limitazioni dell'elettorato passivo non si attivano<sup>131</sup>.

Nonostante queste considerazioni, nell'ordinamento italiano è assente una disciplina legislativa che si occupi di regolare il conflitto di interessi<sup>132</sup>, eccetto alcune disposizioni riguardanti esclusivamente i soggetti titolari di incarichi di governo; tuttavia, la dottrina ha avuto modo di segnalare gli «schemi fondamentali» per affrontare il problema, ossia attraverso «la rimozione», «la neutralizzazione [...] e l'evidenziazione» della situazione di conflitto<sup>133</sup>. Ad ogni modo, e ad ulteriore fondamento della necessità di un intervento in tale ambito, bisogna essere consapevoli che la stessa natura democratica dello Stato comporta che nella gestione dell'azione pubblica si assista alla potenziale presenza di molteplici e diversi interessi: la trasparenza, l'astensione e la scelta dell'interesse da far prevalere possono solo contribuire affinché il decisore pubblico non imponga il suo particolare interesse a scapito, appunto, di quello pubblico<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Cfr. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 118 s. Inoltre, sul punto, si vedano anche le osservazioni di I.A. NICOTRA, *Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale di imparzialità*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. La democrazia in equilibrio*, V, *Collana di studi di Consulta Online*, 2020, 285-311, spec. 285 ss.; tra l'altro, l'Autrice, nella prima pagina del contributo, osserva come «[i]l fenomeno della commistione tra interessi pubblici e privati di chi svolge pubbliche funzioni» costituisca «una questione che riguarda tutti gli ordinamenti democratici».

<sup>132</sup> Di cui ci sarebbe assolutamente bisogno poiché, appunto, «[u]n solido apparato preventivo nei confronti della corruzione sistemica non può prescindere da coerenti ed efficaci discipline dell'accesso e della permanenza nella titolarità delle cariche pubbliche»: dal primo punto di vista «occorrono discipline in grado di evitare che a certe cariche pubbliche possano accedere coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva per delitti di corruzione» (in cui rientrano, dunque, i casi di incandidabilità) e, dal secondo punto di vista, «occorre introdurre discipline capaci di evitare che coloro che si trovano nella titolarità di un interesse privato conf[li]ggente con quello pubblico possano continuare a svolgere le funzioni pubbliche» (cfr. F. CINGARI, *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, cit., 46).

<sup>133</sup> La prima «implica la scelta tra i due interessi», la seconda «implica l'obbligo di astensione in concreto» e la terza «implica forme di trasparenza»: cfr. B.G. MATTARELLA, *Il conflitto di interessi dei pubblici funzionari*, cit., 67.

<sup>134</sup> Cfr. sul punto, tra le altre, le osservazioni di E. CARLONI, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009, 108-132, spec. 124 ss., il quale, infatti, ritiene che «il rapporto con gli interessi» sia «un dato ineliminabile dei sistemi democratici, cui sempre più difficilmente può sfuggire l'azione pubblica, normativa ma anche amministrativa», diventando, pertanto, «decisivo il disvelamento del ruolo degli interessi nella costruzione della decisione» (p. 124). In senso analogo si veda anche, tra gli altri, il contributo di G.

In realtà, l'idea di affrontare il tema con l'approvazione di una disciplina, come potrebbe essere anche l'introduzione di codici di condotta, attraverso cui poter promuovere l'adozione di condotte e comportamenti maggiormente confacenti alla moralità pubblica, è lontana nel tempo. Infatti è del 1993 la proposta del Ministro Sabino Cassese di introdurre un codice di comportamento dei dipendenti pubblici<sup>135</sup> e, di pochi anni dopo (1996), la presentazione di un Rapporto al Presidente della Camera dei Deputati da parte di un comitato (presieduto sempre dal Prof. Cassese) che aveva affrontato un lavoro di proposta sugli strumenti, da poter adottare, per arginare il fenomeno corruttivo<sup>136</sup>.

Di fatto, il primo provvedimento legislativo riguardante la regolazione del conflitto di interessi di soggetti politici è la c.d. legge Frattini<sup>137</sup>, che si è occupata, nello specifico, solo di coloro che ricoprono un ruolo di Governo (Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato o

---

SIRIANNI, *Etica della politica, rappresentanza, interessi: alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli, 2008, 19, laddove l'Autore afferma che «l'etica pubblica diviene una regola imprescindibile ai fini del buon funzionamento del discorso pubblico, e della stessa democrazia, nel contesto di un pluralismo degli interessi non più egemonizzato dalla azione dei partiti politici», ritenendo che «un assetto compiuto e decifrabile di responsabilità etica della politica richiederebbe il concorso di più circuiti: quello orizzontale, corporativo, della autoresponsabilizzazione del ceto politico, quello verticale della disciplina di partito, quello del sistema mediatico, quello giudiziario».

<sup>135</sup> Cfr. d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, art. 26. Sul punto si veda, tra gli altri, il contributo di E. GUSTAPANE, *Etica pubblica e conflitto di interessi*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, cit., 29-51, spec. 47 s.

<sup>136</sup> «[S]ulla prevenzione della corruzione», che si poneva l'obiettivo di evidenziare gli interventi legislativi necessari relative «tanto [al]l'attività amministrativa, quanto [a] quella politica, toccando, per quest'ultim[a], gli aspetti cruciali rappresentati dal regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità, dagli obblighi di trasparenza, dal conflitto di interessi, dal *lobbying*»: G. SIRIANNI, *Etica della politica, rappresentanza, interessi: alla ricerca di nuovi istituti*, cit., 65. Inoltre, sulle iniziative della metà degli anni '90 si vedano, tra le altre, le osservazioni di E. GUSTAPANE, *Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, cit., 13-36, spec. 35 s. e di B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, cit., 23 ss.

<sup>137</sup> Cfr. l. 24 luglio 2004, n. 215, recante «Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi». Invece, per quanto riguarda gli interventi (come, ad esempio, il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39) in materia di conflitto di interessi di dipendenti pubblici, di *pantouflage* e delle c.d. «porte girevoli», si veda, tra gli altri, il contributo di I.A. NICOTRA, *Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale di imparzialità*, cit., spec. 288 ss. Inoltre, di recente, è stato reputato di rilevante importanza provvedere alla semplificazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico»: cfr. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, aggiornato al 28 aprile 2021, § 13.8 (*Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione*), 68.

commissari straordinari di Governo<sup>138</sup>), senza prevedere alcunché nei confronti di altri soggetti, quali i parlamentari<sup>139</sup> o i consiglieri regionali<sup>140</sup>.

La disciplina elaborata, la cui necessità era emersa come conseguenza della partecipazione alla vita politica del Paese dell'on. Silvio Berlusconi, per i notevoli interessi economici privati che lo riguardavano<sup>141</sup>, riconosce l'avverarsi di un "conflitto di interessi" in un numero limitato di ipotesi che, in tutti i casi, devono recare un danno per l'interesse pubblico<sup>142</sup>: in realtà la previsione di una disciplina del conflitto di interessi avrebbe lo scopo di prevenire che il danno pubblico si avveri, dal che non si comprende come possa richiedersi, al fine di riconoscere il conflitto di interessi e, quindi, di applicare la disciplina prevista dalla legge, che un danno si sia già realizzato<sup>143</sup>. Inoltre, come è stato osservato, è difficile anche intendersi sul concetto di interesse pubblico, se la disciplina non si preoccupa di precisare meglio il suo contenuto; infatti, un interesse privato può sempre essere giustificato dall'interesse pubblico ad esso correlato ed è quindi necessario qualcosa

---

<sup>138</sup> *Ivi*, art. 1.

<sup>139</sup> Nonostante «non [possa] certamente negarsi che un parlamentare god[a] di una posizione privilegiata per poter avvantaggiare un proprio interesse (economico) e soprattutto, [...] al di là della sua concreta capacità di incidere sul medesimo, potrebbe sicuramente ingenerare in una persona [“]mediamente informata[”] il sospetto che ciò accada, determinando quantomeno un'apparenza di conflitto di interessi, che, in relazione ad uno dei fini della normativa in questione, e cioè al mantenimento della fiducia pubblica nelle istituzioni, non ha minor rilievo di un conflitto di interessi reale»: cfr. A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., spec. 336 s.

<sup>140</sup> Cfr. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 125 s., il quale rileva l'assenza di una disciplina riguardante i consiglieri regionali, benché l'articolo 122 Cost. preveda la possibilità per le regioni (in legislazione concorrente) di disciplinare la materia delle «incompatibilità del Presidente, degli assessori e dei consiglieri regionali».

<sup>141</sup> Cfr., tra gli altri, le osservazioni di A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., spec. 317 ss.

<sup>142</sup> Dal che potrebbe affermarsi che «[l]a legge» 20 luglio 2004, n. 215, «non disciplin[i] il conflitto di interessi, ma solo alcune sue possibili manifestazioni»: cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, cit., spec. 94 s.

<sup>143</sup> Infatti, secondo l'articolo 3 (l. 24 luglio 2004, n. 215) «[s]ussiste situazione di conflitto di interessi [...] quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1» della medesima legge, «ovvero quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate [...], con danno per l'interesse pubblico».



in più per evitare che l'azione del decisore pubblico sia posta in essere con il solo scopo di avvantaggiare il proprio interesse personale<sup>144</sup>.

Si è, dunque, valutata negativamente l'introduzione della disciplina approvata nel 2004 (e poi confermata anche successivamente<sup>145</sup>) poiché, nonostante comunque contenga un importante (questo sì) elenco delle condizioni che rendono incompatibile l'incarico di membro del Governo, sia per la definizione restrittiva di conflitto di interessi che per la debolezza dell'apparato sanzionatorio da essa previsto il soggetto in conflitto di interessi, alla fine, «rimane in carica; l'atto emanato rimane valido ed efficace; l'impresa beneficiata non ci perde niente; i cittadini non vengono informati»<sup>146</sup>.

Come si è detto, la disciplina introdotta nel 2004 si applica solo a coloro che hanno un incarico di governo, non estendendosi anche ai parlamentari o consiglieri regionali. Più di recente, la Camera dei Deputati ha adottato un "codice di condotta" rivolto ai deputati sulla base delle raccomandazioni del gruppo GRECO<sup>147</sup>.

La previsione di siffatte misure nei confronti dei parlamentari, che, per la funzione che rivestono, possono facilmente trovarsi in un possibile conflitto di interessi<sup>148</sup>, costituiscono una parte fondamentale delle regole predisposte per contrastare il fenomeno corruttivo<sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> Cfr. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 124; e, come da quest'ultimo Autore citato, si vedano anche le osservazioni di B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, cit., 102, il quale ricorda che in diverse ipotesi che si possono prospettare, in cui il decisore politico favorisca un interesse apparentemente privato, «non è difficile individuare un interesse pubblico avvantaggiato: il problema è che altri interessi sono sacrificati» e, tra l'altro, «[f]are scelte tra interessi è compito dei politici: stabilire in termini obiettivi se il saldo sia positivo o negativo è impossibile».

<sup>145</sup> Cfr. d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, art. 6, c. 1.

<sup>146</sup> B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, cit., 107. La stessa affermazione si trova citata nel contributo di TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 125.

<sup>147</sup> Anche se, come si è già visto (cfr. *supra*, sez. II, par. 3), il Gruppo GRECO ha avuto modo di evidenziare le criticità degli strumenti adottati dall'Italia in riferimento al conflitto di interessi dei parlamentari o, più in generale, dei politici (si vedano sul punto, tra le altre, le osservazioni di M. CROCE, *Prevenzione e contrasto della corruzione: il quarto Compliance Report del GRECO sull'Italia*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 12 febbraio 2019).

<sup>148</sup> Cfr. A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, cit., spec. 336 s.

<sup>149</sup> Infatti, «[p]roprio perché la rappresentanza [“cattiva”] si riconosce non per il suo oggetto, ma per le sue modalità», la corruzione (o, appunto, «la rappresentanza [“cattiva”]») «non

Tuttavia, il codice di condotta della Camera dei Deputati è stato introdotto dalla Giunta per il Regolamento a seguito dell'approvazione avvenuta il 12 aprile 2016. Il testo del codice è composto da sette paragrafi, in cui sono indicati i doveri dei deputati, gli obblighi di dichiarazione e pubblicità, il divieto di ricevere doni oltre una certa soglia e le sanzioni che possono essere inflitte a seguito della mancata osservanza delle disposizioni ivi contenute che il Comitato consultivo sulla condotta dei deputati ha il dovere di accertare: in caso di effettiva violazione, il deputato riceve una timida sanzione, consistente nella comunicazione all'Assemblea e nella pubblicazione sul sito *internet* della Camera dei Deputati della mancata osservanza del codice<sup>150</sup>.

Dalla lettura del codice di condotta della Camera, può certamente rilevarsi la debolezza dello strumento adottato. Infatti, dal punto di vista contenutistico, il provvedimento è composto da disposizioni già previste in altri testi legislativi<sup>151</sup>, l'apparato sanzionatorio introdotto non è particolarmente incisivo e le norme sono generiche<sup>152</sup>. Ancora, dal punto di vista della natura dell'atto, è certamente da osservare criticamente la scelta di prevedere il codice tramite la sua adozione da parte della Giunta per il Regolamento (e non, dunque, dell'Assemblea), i cui effetti, tra l'altro, si manifestano solo nei confronti dei Deputati (lasciando i Senatori privi di disciplina)<sup>153</sup>. Sarebbe stata maggiormente efficace una modifica dei regolamenti

---

può essere contrastata attraverso doveri di astensione, ma vietando ai parlamentari forme scorrette di esercizio della rappresentanza (ad es. accettando doni, *benefits*, ospitalità, etc.) ed obbligandoli a rendere pubblici gli interessi patrocinati, allo scopo di garantire, in tal modo la parità, la trasparenza ed in ultima analisi la libertà del confronto parlamentare»: cfr. G. SIRIANNI, *Etica della politica, rappresentanza, interessi: alla ricerca di nuovi istituti*, cit., 106.

<sup>150</sup> Cfr. *Codice di condotta dei Deputati*, approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016.

<sup>151</sup> Si pensi, in particolare, agli obblighi di dichiarazione (patrimoniale) prevista già dalle norme sul finanziamento della politica, come da ultimo modificate dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3 (cfr. *Codice di condotta dei Deputati*, cit., § III). Sul punto, tra gli altri, si veda il contributo di G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, spec. 1.

<sup>152</sup> Al punto che lo stesso testo ha introdotto il Comitato consultivo sulla condotta dei Deputati, il cui compito, tra gli altri, è anche quello di «forni[r]e al deputato» che ne abbia fatto richiesta «orientamenti sull'interpretazione e l'attuazione delle disposizioni del presente codice di condotta» (cfr. *Codice di condotta dei Deputati*, cit., § VI).

<sup>153</sup> Sul codice di condotta si vedano, tra le altre, le osservazioni di TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit.,

parlamentari o, comunque, l'elaborazione di norme basate su un testo condiviso dai due rami del Parlamento, onde evitare una non giustificabile differenziazione di disciplina per Deputati e Senatori. Sebbene possa guardarsi con favore l'introduzione, per la prima volta, di regole di comportamento che avrebbero lo scopo di garantire il rispetto dell'etica pubblica da parte dei parlamentari, le lacune ancora oggi presenti richiedono uno sforzo ulteriore al fine di approvare un testo condiviso dai due rami del Parlamento, che sia caratterizzato da una peculiare incisività, in particolare, relativamente ai doveri dei parlamentari e alle sanzioni per le eventuali violazioni delle regole di condotta.

Alcune settimane dopo l'adozione del codice di condotta, la Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati ha anche approvato un testo di cinque paragrafi recante la "Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati"<sup>154</sup>. Come il codice di condotta, anche siffatto documento è criticabile per la natura dell'atto e per il fatto di produrre effetti solo in riferimento alla pratica della rappresentanza di interessi all'interno della Camera dei Deputati<sup>155</sup>.

La disciplina prevista per la regolazione della rappresentanza di interessi riconosce la funzione di coloro che svolgono attività di *lobby*<sup>156</sup>, a condizione che gli

---

119 ss.; P. GAMBALE, *Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2015.

<sup>154</sup> Cfr. *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati*, approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016.

<sup>155</sup> Cfr. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, cit., 121 ss. Sul punto cfr. *supra*, sez. II, par. 2, e, tra gli altri, il contributo di M. CROCE, *Prevenzione e contrasto della corruzione: il quarto Compliance Report del GRECO sull'Italia*, cit.

<sup>156</sup> Tra l'altro, «per attività di rappresentanza di interessi si intende ogni attività svolta nelle sedi della Camera dei deputati professionalmente da[...] soggetti» iscritti nell'apposito registro, «attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta, intesa a perseguire interessi leciti propri o di terzi nei confronti dei membri della Camera dei deputati» e si precisa che «[n]on costituiscono attività di rappresentanza di interessi le dichiarazioni rese e il materiale depositato nel corso di audizioni dinanzi alle Commissioni e ai Comitati parlamentari»: cfr. *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati*, cit., § II. Inoltre, per una definizione di *lobbying* si veda, tra gli altri, il contributo di E. CARLONI, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, *Al servizio della Nazione*, cit., 113 ss.

stessi presentino domanda di iscrizione nel registro dell'attività di rappresentanza degli interessi presso l'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati<sup>157</sup>.

La disciplina prevede che ogni anno sia elaborata una relazione delle attività svolte e dei parlamentari incontrati (indicando anche gli «obiettivi perseguiti» e i «soggetti nel cui interesse l'attività è stata svolta»)<sup>158</sup> e la possibilità per l'Ufficio di Presidenza di irrogare le sanzioni in caso di violazione delle disposizioni previste dal medesimo testo: il rappresentante di interessi può incorrere nella sanzione della sospensione o cancellazione dal registro (con conseguente pubblicazione sul sito *internet* della Camera dei Deputati)<sup>159</sup>. Si riconosce, dunque, l'attività dei rappresentanti di interessi (che già esisteva e, in assenza di una disciplina, agiva senza nessun controllo), ma si è “dimenticato” di prevedere un catalogo di «diritti-doveri» per i parlamentari e per i rappresentanti di interessi. Invece, una siffatta previsione avrebbe potuto garantire una maggiore attenzione nei confronti di un'attività molto esposta a possibili fenomeni corruttivi e avrebbe anche potuto garantire all'Ufficio di Presidenza di irrogare delle sanzioni ogniqualvolta fossero stati violati i «diritti-doveri» che, però, la Giunta per il Regolamento non ha previsto<sup>160</sup>.

Come per il codice di condotta, anche in questo caso la presa di coscienza di un ramo del Parlamento dell'importanza di riconoscere e regolare i c.d. portatori di

---

<sup>157</sup> È di particolare interesse l'indicazione dei requisiti che deve avere il soggetto che chiede l'iscrizione nel registro, poiché prevede che coloro che abbiano riportato, negli ultimi dieci anni, condanne per reati contro la Pubblica Amministrazione, la fede pubblica o il patrimonio, coloro che non godano dei diritti civili o politici o che siano stati interdetti dai pubblici uffici e coloro che abbiano svolto, nell'ultimo decennio, un mandato parlamentare o un incarico di governo non possono iscriversi sul registro e, quindi, praticare l'attività di rappresentanza di interessi: cfr. *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati*, cit., § III. Inoltre, si rileva che successivamente è stata adottata la *Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati*, a seguito della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati dell'8 febbraio 2017.

<sup>158</sup> *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati*, cit., § IV.

<sup>159</sup> *Ivi*, § V.

<sup>160</sup> Sulla carenza della disciplina in riferimento alla mancanza previsione dei «diritti-doveri, tanto dei *lobbier* quante dei *lobbied*, nonché d[e]l correlativo sistema sanzionatorio» si veda, tra gli altri, il contributo di R. DI MARIA, «Adelante, Pedro, con juicio!» ovvero “*prove generali*” di *regolamentazione del lobbying in Italia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 giugno 2016, spec. 3 s.

interessi (seppur effettuato con un provvedimento criticabile e criticato) è di particolare importanza, proprio per la funzione che le *lobby* assumono nel sistema democratico: «[l]addove c'è democrazia, c'è *lobby*»<sup>161</sup>. Infatti, in un ordinamento che si ritiene democratico è fondamentale e naturale la presenza di gruppi di persone che si rivolgono al titolare del potere pubblico per segnalare delle problematiche o per proporre e richiedere quelle iniziative che potrebbero favorire gli interessi rappresentati: l'attività di pressione svolta nei confronti del decisore pubblico non è, dunque, illegittima di per sé, poiché successivamente sarà quest'ultimo (il Parlamento, un Consiglio comunale, e così via) a stabilire se quell'interesse rappresentato è, in quel dato momento storico, da considerarsi come interesse pubblico, quindi meritevole di tutela e attenzione, oppure no. Il problema, viceversa, sussiste se «una azione legittima (il *lobbying*, appunto), esercitata in modo illecito, finisca per inficiare il processo decisionale e distorcere la finalità ultima dell'azione pubblica ovvero l'interesse generale»<sup>162</sup>.

D'altro un altro punto di vista, come già osservato<sup>163</sup>, la previsione del reato di traffico di influenze illecite, in assenza di una corrispettiva disciplina extra-penale di regolazione dell'attività di *lobbying*, potrebbe portare a configurare come illeciti alcuni fatti che rientrano, comunque, in una legittima attività istituzionale. Difatti,

---

<sup>161</sup> P.L. PETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. La democrazia in equilibrio*, V, cit., 129-143, spec. 129.

<sup>162</sup> *Ibidem*. Viceversa, se una siffatta attività sconfinava nella corruzione, questa, a lungo andare, «non scava soltanto voragini nei bilanci pubblici, ma erode dall'interno le istituzioni e produce un *deficit di democrazia*», con la conseguenza che «la corruzione che si manifesta nei sistemi democratici è, se possibile, ancora più insidiosa di quella che si realizza in altri regimi», in quanto «contribuisce a creare sfiducia nei confronti dell'intera classe politica e delle istituzioni» e «può indurre pericolose derive populiste o autoritarie» comportando, infine, il pericolo che «la corruzione nella democrazia divenga corruzione della democrazia»: cfr. A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, cit., spec. 220. Infatti, in senso di difforme da quanto sostenuto da L. SANTA MARIA, *Brevi riflessioni su corruzione e attività di lobbying intorno alle osservazioni di Paola Severino*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 giugno 2018, si preserva la democrazia dall'essere «un grande mercato» solo se si introducono delle regole che delimitano in modo deciso gli spazi ed i momenti (che non potranno estendersi oltre la fase di predisposizione di possibili proposte o idee) d'azione dei portatori di interessi; questi non dovrebbero poi partecipare alle fasi di presentazione, di discussione e di deliberazione, poiché esse dovranno, invece, rimanere libere da influenze esterne in modo da garantire al decisore pubblico di agire in assoluta autonomia ed indipendenza.

<sup>163</sup> Cfr. *supra*, sez. III, par. 2.

una disciplina siffatta potrebbe contribuire anche all'attività del giudice, affinché quest'ultimo sia facilitato nell'individuare e distinguere le condotte di «mediazione “illecite” da quelle “lecite”»<sup>164</sup>.

Il legislatore dovrebbe, dunque, poter intervenire con una disciplina organica della materia. In questo modo non solo si permetterebbe la delimitazione delle situazioni in cui l'attività di rappresentanza degli interessi sia da considerarsi legittima (o, forse, addirittura un diritto dei cittadini), ma attraverso l'intervento legislativo si potrebbe altresì favorire la possibilità, per le diverse *lobby*, di portare il loro contributo nel «processo decisionale» delle istituzioni pubbliche<sup>165</sup>. In tal senso, una disciplina organica della regolazione del *lobbying* dovrebbe anche prevedere misure capaci di rendere obbligatoria la partecipazione dei portatori di interessi solo in determinati momenti dell'*iter* decisionale, escludendola in altri<sup>166</sup>.

Infine, una disciplina legislativa che prevede la partecipazione di gruppi di interesse in determinati momenti delle procedure decisionali, dovrebbe riservare

---

<sup>164</sup> C. RIZZO, *La “spazzafaccendieri” della “spazzacorrotti”. Le (persistenti e accresciute) aporie del nuovo traffico di influenze illecite*, cit., 22. Secondo l'Autore, infatti, «al *vulnus* di determinatezza» che caratterizza il delitto di traffico di influenze illecite «si accompagna anche la violazione [del] principio di sussidiarietà, visto che il “traffico di influenze”, lungi dall'essere *extrema ratio* di tutela, si configura, allo stato attuale, come unico (e inefficace) presidio di controllo giuridico delle attività di rappresentanza di interessi presso i decisori istituzionali, con la conseguenza (logicamente e giuridicamente) paradossale che i canoni di esplicazione fisiologica delle attività di *lobbying* verrebbero ad essere elaborati dal giudice penale» (p. 23). In senso analogo, si veda il contributo di R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, cit., 388, secondo il quale «[p]esa», evidentemente, «l'assenza di discipline organiche del *lobbying* e del finanziamento della politica, il che, peraltro, dovrebbe indurre ad ancora maggiore continenza nel maneggiare il versante punitivo».

<sup>165</sup> Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei Deputati*, in *Nomos*, 1/2019, spec. 19 s. Infatti l'Autore ritiene che «[l]a regolazione di questo difficile binomio – *interessi e decisione* – potrebbe altresì facilitare il processo decisionale», anche perché in tal modo si potrebbe facilitare l'«apporto, in termini di documentazione e conoscenze tecniche, di cui le sedi istituzionali potrebbero giovare dai portatori di interessi – che andrebbe a vantaggio, altresì, della qualità della legislazione –, nonché, come profilo più generale, quale occasione di valorizzazione del momento partecipativo, di tipo negoziale, nel processo democratico».

<sup>166</sup> Infatti, in Italia, benché sia assente una disciplina organica di regolazione dell'attività di rappresentanza di interessi, sono state approvate nel tempo alcune disposizioni volte a prevedere, da un lato, durante il procedimento legislativo o, dall'altro, nel processo di predisposizione dei disegni di legge, «obblighi di trasparenza o diritti di partecipazione per lobbisti e decisori pubblici», anche se, tali disposizioni «sono disapplicate dalle stesse istituzioni che le hanno introdotte»: cfr. P.L. PETRILLO, *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, cit., spec. 137.

particolare attenzione alla loro pubblicità in modo tale da «rafforzare, attraverso la valorizzazione della trasparenza, le politiche di prevenzione della corruzione nei processi decisionali»<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei Deputati*, cit., spec. 19 s. L'Autore, già a p. 4, osservava che «una legge organica sulle lobby» si potrebbe considerare, «secondo una precisa opzione teorica, che punta a valorizzare la trasparenza *del e nel* processo decisionale», «quale strumento di prevenzione della corruzione». Sulla necessità di una disciplina organica per regolare il fenomeno del *lobbying*, volta «ad assicurare la trasparenza del processo decisionale nonché a recuperare [...] il principio di responsabilità politica, univocamente riconducibile alla attività del “decisore politico” nei confronti del corpo elettorale, indifferentemente dalla natura [...] dell’interesse tutelato e dal canale (elettivo o non elettivo) di trasmissione istituzionale del medesimo», si veda il contributo di R. DI MARIA, *Breve considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e lobbying*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. La democrazia in equilibrio*, V, cit., 157-167, spec. 167.

## Osservazioni conclusive

SOMMARIO: – 1. *Una breve sintesi del percorso intrapreso.* – 2. *Alcuni strumenti che potrebbero contribuire a prevenire i fenomeni di corruzione della politica: la regolazione dei partiti politici.* – 3. (Segue) *Il finanziamento pubblico della politica.* – 4. (Segue) *La regolazione dei conflitti di interesse e delle lobby.* – 6. *Brevi osservazioni finali.*

### 1. Una breve sintesi del percorso intrapreso

Il lavoro di ricerca che, in queste pagine, volge alla sua conclusione, ha avuto come obiettivo quello di provare ad analizzare l'impatto della corruzione nel sistema politico italiano, indagandone le cause e verificando come il legislatore (e, più in generale, l'ordinamento giuridico) abbia, nel tempo, provato ad identificare gli strumenti che, in modo adeguato, potrebbero essere in grado di arginare il fenomeno corruttivo.

Per avere un quadro più completo, si è cercato di affrontare il tema cominciando a delineare alcuni punti fermi relativi all'origine dei partiti politici di massa<sup>1</sup>, la loro previsione in Costituzione e la questione, che è rimasta tale per tutto l'arco della Repubblica, della possibilità di regolamentare l'organizzazione interna degli stessi partiti politici<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto, oltre a *supra*, cap. I, par. 1, si veda anche il contributo di O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza"*, cit., 117 ss.

<sup>2</sup> Ad ogni modo, «si deve dare atto ai vertici di tutte le organizzazioni politiche di aver agito per lo sviluppo e il consolidamento delle istituzioni democratiche», anche se, «paradossalmente, [...] all'interno dei partiti non si è assistito allo stesso grado di sviluppo della democrazia»: M. CERMEL, *La democrazia nei partiti. Dal fallimento della «legge truffa» alla democrazia dell'alternanza (1953-2003)*, Vol. II, Padova, 2003, spec. 250. Alla pagina seguente, l'Autore osserva che «[l]a cifra identificativa di una democrazia, a qualunque livello essa si situi, è il dissenso» e rileva che «[i]l ritardo del sistema istituzionale nell'accettare e definire il ruolo dell'opposizione, si manifesta anche



Successivamente, si è ritenuto fondamentale accertare quali interventi normativi sono stati adottati dall'entrata in vigore della Costituzione sino ai tempi più recenti, da cui è emerso un legislatore che, sospinto, spesso, da scandali politici di corruzione, ha cercato di rispondere con la proposta e, a volte, l'approvazione di discipline legislative legate ai partiti politici (principalmente al finanziamento della politica), rimodulate frequentemente a seguito di ulteriori scandali che, comunque, raramente regolamentavano in maniera soddisfattiva la materia. Infatti, si è potuto rilevare, in più momenti, la presenza di una disciplina disomogenea che, certamente, non ha contribuito ad affrontare al meglio i problemi che riguardano un ambito tanto delicato.

D'altro canto, si è potuto anche verificare che il momento, che, più di altri, ha marcato con segno indelebile la "lotta" alla corruzione politica, è stato quello in cui ad iniziativa della Procura della Repubblica di Milano sono cominciate le inchieste di "Mani Pulite", che hanno portato ad un cambiamento profondo nei soggetti partitici che, fino ai primi anni '90, avevano occupato la scena politica.

Infatti, a prescindere dal merito delle indagini, si è potuto riscontrare, da un lato, che il legislatore ha perso l'occasione di provvedere a disciplinare la materia dei partiti politici, del finanziamento della politica, del conflitto di interessi, della regolazione delle *lobby* e così via, e, dall'altro, che, appunto, i fenomeni corruttivi sono diminuiti nel perdurare delle indagini e dell'esposizione mediatica delle stesse, per poi ricrescere successivamente, con un'interessante differenza: prima dei procedimenti giudiziari del periodo di "Tangentopoli", la maggior parte di inchieste riguardavano comunque condotte illecite che avevano però (quasi sempre) avvantaggiato il partito politico (per sostenere le sue spese di funzionamento e per le campagne elettorali); a seguito delle inchieste degli anni '90 e della comparsa sulla scena politica di soggetti politici nuovi (definiti come partiti soprattutto personali), il fenomeno della corruzione politica non è stato arginato, ha ripreso il suo corso e ha prevalentemente avvantaggiato, non il partito, ma i singoli detentori di cariche

---

nei partiti»; infatti, «i gruppi dirigenti preferiscono evitare il confronto perché, pur nella diversità delle origini e delle ideologie, tutte le organizzazioni temono la spaccatura irreparabile» che si potrebbe creare o, comunque, più in generale le stesse classi dirigenti spesso sono preoccupate da una possibile crescita di dissenso nei loro confronti.

pubbliche<sup>3</sup>. Dunque, il malaffare non poteva neanche più “giustificarsi” (anche se non lo si ritiene comunque ammissibile) per il funzionamento dei partiti politici, riguardando solo ed esclusivamente un arricchimento personale del detentore di un incarico pubblico elettivo<sup>4</sup>.

Inoltre, sempre su tale punto, merita di essere osservato che lo stesso dott. Di Pietro, sostituto procuratore tra i titolari delle indagini di Mani Pulite e poi *leader* di un partito politico (*Italia dei Valori*), abbia, ultimamente, affermato che «purtroppo da quell’inchiesta si è creato un vuoto, non solo [...] di figure politiche, ma dell’idea stessa della ricostruzione politica», con la conseguenza che quasi tutti i partiti, successivamente, si sono basati sul consenso dello stesso *leader*<sup>5</sup>.

Gli interventi riguardanti i partiti politici sono stati, appunto, ritenuti parziali e disomogenei e non hanno, comunque tenuto conto nemmeno delle conclusioni cui di tanto in tanto giungevano le organizzazioni sovranazionali preordinate a trovare le soluzioni adeguate per arginare il fenomeno. Infatti, nell’ultimo capitolo, si è cercato di evidenziare il significato di corruzione politica, di analizzare gli interventi e il percorso intrapreso a livello internazionale per la lotta alla corruzione politica e, da ultimo, osservare quali strumenti sono stati adottati dal legislatore italiano sul piano del contrasto della corruzione. Si è visto, per quel che concerne questo ultimo profilo, come il legislatore abbia fatto comunque sempre prevalere lo strumento repressivo per arginare la corruzione, andando ad incidere sul diritto penale, per poi, ultimamente, aver affrontato il tema della prevenzione della corruzione, soprattutto nell’ambito della Pubblica Amministrazione, istituendo, tra l’altro, un’authority indipendente con poteri regolatori e sanzionatori nella materia (l’ANAC). Nello stesso periodo è stata prevista la Commissione di garanzia degli statuti e per la

---

<sup>3</sup> In senso analogo, tra gli altri, si veda il contributo di F. CINGARI, *Il finanziamento della politica: tra “vecchi” e “nuovi” fenomeni corruttivi*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 257-273, spec. 261.

<sup>4</sup> Più in generale, «da un sistema di corruzione incentrato sui partiti [...], esploso in particolare nei primi anni Novanta del secolo scorso, si è passati a un sistema più “diffuso” e quindi ancor più difficile da individuare»: cfr. A. PERTICI, M. TRAPANI, *Presentazione*, cit., spec. XI.

<sup>5</sup> A. DI PIETRO, in P. VITES, *L’intervista. Di Pietro: con Mani pulite ho distrutto la politica senza costruire nulla*, in *Il Sussidiario.net*, 9 settembre 2017.

trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici<sup>6</sup>, ma, quasi contestualmente, si è eliminato un reale finanziamento pubblico diretto, disincentivando, di fatto, i partiti ad iscriversi al registro e, dunque, ad essere controllati dalla Commissione<sup>7</sup>. Ad ogni modo, non è mancata, più di recente, la ripresa, da parte del legislatore, dell'idea di poter arginare il fenomeno corruttivo per il tramite di una maggiore repressione penale dello stesso. In sintesi, dunque, si è lasciato incompleto il percorso intrapreso a far data dal 2012 riguardante la prevenzione della corruzione, che, comunque, aveva già in origine lasciato fuori, da questa tipologia di intervento, i partiti politici e la politica tutta<sup>8</sup>. Si è potuto altresì constatare l'insufficienza degli interventi posti in essere in materia di limitazione dell'elettorato passivo, di conflitto di interessi e di regolazione delle *lobby*.

In un quadro così delineato, a ragione del dovere costituzionale di porre in essere strumenti di contrasto alla corruzione<sup>9</sup>, è assolutamente necessario affrontare alcune questioni che, per la salute della democrazia italiana, non possono essere più rinviate.

L'interesse del costituzionalista in una materia che è sempre stata oggetto di studio soprattutto da parte di penalisti o amministrativisti, è dettata dal fatto che il fenomeno corruttivo, come si è potuto osservare, è in grado di minare il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, di ledere i diritti dei cittadini e avvantaggiare il malaffare e, anche di recente, la criminalità organizzata. Gli strumenti che devono ancora essere messi in campo riguardano, per l'appunto, la

---

<sup>6</sup> Anche sotto questo profilo, il legislatore italiano è intervenuto molto dopo altri ordinamenti europei, come la Francia, che già diversi anni prima aveva istituito una Commissione per la trasparenza finanziaria della vita politica: cfr. B.G. MATTARELLA, *Per una disciplina del conflitto di interessi degli uomini di governo*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA. (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, cit., 117-127, spec. 126.

<sup>7</sup> Successivamente, come si è visto (cfr. *supra*, cap. II), il legislatore ha aumentato alcuni controlli in riferimento ai partiti o movimenti politici, mantenendo però il sistema di finanziamento della politica basato sulla possibilità, per ogni contribuente, di destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche ai partiti o movimenti politici iscritti nel relativo registro: sul punto, tra le altre, si vedano le osservazioni di G.M. SALERNO, *Finanziamento partiti, nessuna riforma solo maggiori controlli*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 98-102.

<sup>8</sup> In senso analogo, cfr. G. RIVOSECCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2015, 339-378, spec. 343 s.

<sup>9</sup> Cfr. *supra*, cap. III, sez. I, par. 4.

regolazione dei partiti politici, la scelta di un minimo finanziamento politico degli stessi, un controllo esterno del rispetto di regole minime di attività, la regolazione dei possibili conflitti di interesse, la limitazione dell'elettorato passivo e la regolazione delle *lobby*: sono tutti aspetti, difatti, che caratterizzano la democrazia e la gestione del potere pubblico, motivo che giustifica a pieno titolo l'interesse del costituzionalista in questa delicata materia.

Le osservazioni che seguono possono fungere da spunti utili per riflettere sul tema e affrontare l'annosa questione della corruzione politica. La crisi in cui versano la democrazia ed il sistema dei partiti potrebbe servire da stimolo ulteriore per non perdere un'altra occasione e per decidersi ad approvare alcune disposizioni che, da diverso tempo, si stanno facendo attendere<sup>10</sup>: in tal modo la circostanza potrebbe essere anche quella di rifondare il partito politico quale espressione delle collettività, elemento fondamentale della democrazia e strumento con cui tutti i cittadini possono concorrere alla politica nazionale del Paese di cui all'articolo 49 della Costituzione; è, dunque, «ancora possibile [...] rifondare la rappresentanza politica e non rassegnarsi alla trasformazione della vecchia democrazia rappresentativa in un'oligarchia, o peggio in una *leader-crazia*, ossia in una auto-crazia?»<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Poiché, infatti, «una democrazia che voglia essere autenticamente e consapevolmente stabilizzata non può] abdicare al fatto di mostrare se stessa -e coloro che quotidianamente operano al suo interno- come eticamente integri, ossia immuni ad ogni contaminazione contraria ai principi fondanti della democrazia»: cfr. F. CLEMENTI, *L'etica pubblica negli Stati Uniti. Un quadro d'insieme*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009, 384-397, spec. 397.

<sup>11</sup> L. FERRAJOLI, *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, cit., spec. 22. L'Autore, poco oltre (p. 25), osserva, provando a rispondere positivamente alla domanda che si è posto, che non si viola l'autonomia dei partiti se si prevede una loro regolamentazione poiché «[è] proprio la loro autonomia esterna e la loro democrazia interna che l'eteronomia della legge deve garantire, avendo i partiti soppresso, autonomamente, sia l'una che l'altra. Separazione dei poteri e democrazia, infatti, non sono fenomeni naturali. Richiedono regole e tecniche di garanzia estremamente elaborate: così è avvenuto per le ben più complesse democrazie statali e non si capisce perché non dovrebbe avvenire per la democrazia nei partiti. Ovviamente le leggi non bastano a garantire la democrazia. Ma certamente sono necessarie. Nessun diritto fondamentale infatti, e meno che mai i diritti politici, può fare meno di garanzie e perciò di leggi di attuazione». Inoltre, come utile chiarimento delle caratteristiche proprie del partito c.d. personale, cfr. F. RANIOLO, *Organizzazione e leadership nei partiti politici*, in *Il Mulino*, 6/2019, 932-939, spec. 938, per il quale si hanno «partiti personali tutte le volte che: a) il leader rappresenta il principale, se non l'unico, oggetto di identificazione dei simpatizzanti; b) all'interno del partito non ci sono altri leader in grado di contestargli il ruolo e le scelte, e le opposizioni interne vengono espulse o si autoespellono; c) i poteri

Dunque, proprio perché convinti di poter rispondere positivamente alla domanda, di seguito si offrono alcuni strumenti che il diritto potrebbe mettere in campo, consapevoli del fatto che, soprattutto in un ambito come quello della *mala gestio*, sia essenziale anche un richiamo ad ogni cittadino sull'importanza e sul valore di comportamenti che ben si attengano all'etica pubblica: è necessario recuperare, fin dalle giovani generazioni, la consapevolezza della necessità di riconoscere il valore della comunità e dello spazio pubblico, al fine di arginare così condotte illecite o, comunque, volte ad ottenere vantaggi esclusivamente personali, che, se prevalessero, causerebbero un danno irrimediabile alla democrazia e, dunque, a tutta la comunità.

Da ultimo, non può non ravvisarsi la necessità che si proceda ad un intervento unitario e complessivo della disciplina, onde evitare una regolamentazione sparuta e disomogenea come avvenuto, in questa materia, in tutto l'arco della Repubblica. Bisogna, con coraggio, affrontare la questione non con alcuni sporadici interventi (a volte utili per fini prevalentemente elettorali) ma con una radicale disciplina della materia, che trovi, la sua *ratio*, nella prevenzione della corruzione politica. Questa, infatti, rappresenta la via per completare un percorso che ha visto disomogeneità di interventi o applicazione di misure, quasi sempre, repressive<sup>12</sup>.

---

del leader di nomina e di indirizzo sono massimi; d) allo stesso tempo non esistono, o sono moto deboli, i meccanismi statutari di responsabilizzazione».

<sup>12</sup> Più di recente, infatti, il Presidente Prof. Mario Draghi alla Camera dei Deputati, nella replica alla discussione generale sulle dichiarazioni programmatiche del Governo (18 febbraio 2021), ha ricordato il lavoro ancora da svolgere sul campo della prevenzione per arginare il fenomeno corruttivo: la trasparenza e la semplificazione sono gli aspetti su cui il Governo vorrebbe basare le sue proposte per la prevenzione della corruzione (cfr. *Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 459, 18 febbraio 2021). D'altronde, «[n]elle democrazie più mature il problema della corruzione politica viene affrontato attraverso la revisione ed il miglioramento del circuito della responsabilità politica e degli strumenti preventivi di diritto pubblico: *accountability*, trasparenza, codici etici, finanziamento della politica e delle spese elettorali, conflitto di interesse, registrazione dei gruppi di pressione» e «[g]li strumenti penalistici sono sempre presenti, ma solo sullo sfondo»: ovviamente, «[g]li esiti non sono sempre convincenti [...] ma la direzione di marcia» non può che essere «questa» (cfr. G. SIRIANNI, *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto Pubblico*, 3/2014, 927-951, 940). In senso analogo, tra gli altri, V. MONGILLO, *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, cit., spec. 308 ss. in cui rileva che, in tale materia, il legislatore ed il giudice dovrebbero «recupera[re] il senso del limite» (311).

## 2. Alcuni strumenti che potrebbero contribuire a prevenire i fenomeni di corruzione della politica: la regolazione dei partiti politici

La regolamentazione dei partiti politici è stato un tema oggetto di dibattito, come si è visto, già in Assemblea costituente<sup>13</sup>, tra coloro che intendevano il partito politico «come mero fenomeno sociale», la cui disciplina doveva esclusivamente attenersi alla «libertà di associazione» in partiti, e gli altri che ritenevano di dover assegnare ai partiti, a cui era iscritto un ingente numero di cittadini, «una rilevanza non solo sociale ma anche istituzionale»<sup>14</sup>.

Dall'esperienza della Costituente si è giunti, dunque, a concludere che, per interpretare correttamente l'articolo 49 della Costituzione, si debba escludere un qualsiasi controllo sulla finalità di ogni singolo partito o movimento politico (essendo, l'ordinamento italiano, una democrazia pluralista, ma non anche una democrazia protetta) e che la questione relativa alla democraticità dei partiti fosse stata lasciata aperta e rimandata al futuro dibattito<sup>15</sup>.

D'altronde, oggi non possono ritenersi ancora presenti le ragioni che allora avevano portato i padri costituenti a soprassedere dal disciplinare ulteriormente i partiti, potendo, il legislatore, procedere ad approvare alcune disposizioni riguardanti l'organizzazione dei partiti<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. *supra*, cap. I, par. 3.

<sup>14</sup> E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, 6/2011, 932-938, spec. 933 s. Inoltre l'Autore ricorda che l'on. Moro aveva comunque sostenuto l'idea secondo cui il metodo democratico dovesse estendersi all'organizzazione interna del partito, poiché, in alternativa, sarebbe stato difficile, per i partiti, «dare un indirizzo democratico alla vita del Paese» (p. 934).

<sup>15</sup> *Ivi*, 935. Infatti, «[i]l ricorso al metodo democratico – quale criterio di organizzazione interna – si profila [...] come una condizione, che la Costituzione ovviamente consente (e forse incentiva), ma alla quale non obbliga»: I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., spec. 199.

<sup>16</sup> Si vedano, tra le altre, le osservazioni di I. LAGROTTA, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, cit., 205 ss., da cui si evince che l'Autore ritiene «superate» tutte quelle «argomentazioni» che avevano impedito nei primi anni di vita della Repubblica di regolamentare i partiti politici. Inoltre, alla pagina seguente, si sottolinea che, forse, proprio «[u]na ragionevole regolamentazione dei partiti e dei movimenti politici» potrebbe essere «un puntello non indifferente per garantire la tenuta democratica dell'ordinamento». In senso analogo, si veda anche S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013, spec. 84 ss.

Tra l'altro, come rilevato da T.F. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 ottobre 2019, spec. 2, di recente nel dibattito pubblico si è realizzata

Infatti, come si è potuto già osservare, affinché si possa garantire una piena partecipazione di tutti i cittadini alla determinazione della politica nazionale del Paese, il momento democratico non deve limitarsi ad azioni esterne dei partiti, ma deve riguardare anche l'organizzazione interna dei singoli partiti politici<sup>17</sup>.

Il partito politico dovrebbe costituire il luogo «privilegiato» dove è possibile discutere di idee, confrontarsi, promuovere iniziative e orientamenti, portare le diverse istanze, i molteplici problemi, le disparate difficoltà in cui versano i cittadini, formulare proposte politiche e le soluzioni che si ritengono utili in quel dato momento storico<sup>18</sup>. Insomma, il partito è quel luogo dove il cittadino può contribuire, attraverso assemblee o tramite l'impegno nei suoi organi, a indirizzare, infine, la politica nazionale: è lo stesso partito politico, lo si ricorda, a selezionare i candidati alle diverse consultazioni elettorali e, quindi, i suoi organi sono quelli che meglio si atteggiavano per stimolare o criticare l'operato degli eletti appartenenti al medesimo partito politico.

Benché quanto già esposto sia sufficiente per convalidare l'idea della necessità di una disciplina sulla regolamentazione dell'attività dei partiti politici, si comprende maggiormente tale esigenza se si riflette sul fatto che favorire il ritorno ad un partito come un luogo testé descritto, sarà ugualmente utile per garantire una maggiore trasparenza dell'attività dei partiti, permettendo un controllo da parte, *in primis*, degli stessi iscritti<sup>19</sup>. Inoltre, una partecipazione regolamentata potrebbe

---

«una forte accelerazione alla discussione sul ruolo dei partiti, sulle loro fonti di finanziamento e sulla trasparenza dei loro meccanismi decisionali».

<sup>17</sup> Cfr. *supra*, cap. I. Sul punto, tra gli altri, si vedano anche i contributi di A. RUGGERI, *Lo Stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta OnLine, Studi*, 1/2021, 124-149, spec. 135 ss.; E. CHELI, *Presentazione*, in S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013, 9-11, spec. 11; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, cit., 260; I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., spec. 191.

<sup>18</sup> Cfr., tra gli altri, il contributo di P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 63-102, spec. 83.

<sup>19</sup> Infatti, tra l'altro, una «regolazione [...] potrebbe limitare l'arbitrio dei partiti per dare più spazio decisionale (regolato) ai propri iscritti ed elettori»: cfr. V. DE SANTIS, *Iscrizione ai partiti politici, elettorato passivo e regime delle ineleggibilità per i magistrati nel (poco democratico) sistema dei partiti*, in *Nomos*, 2/2017, 15. L'interesse per una siffatta regolamentazione è dettata dalla circostanza che «il riconoscimento dei diritti degli iscritti rappresenta non solo la legittima tutela

contribuire ad una alternanza nella titolarità degli incarichi di governo del partito, portando ad evitare, dunque, che sia una oligarchia a controllare e guidare una formazione sociale in grado di esprimere suoi esponenti nelle diverse assemblee elettive<sup>20</sup>. Peraltro, per favorire ulteriormente il raggiungimento di tale fine, si potrebbe anche ipotizzare di porre un limite massimo di mandati consecutivi per gli incarichi di governo dei singoli partiti: così, si promuoverebbe un avvicendamento degli incarichi di governo che favorirebbe certamente l'alternanza e, nel tempo, la partecipazione di più persone all'organizzazione e gestione del partito.

La selezione delle candidature, tra l'altro, costituisce una delle funzioni fondamentali del partito e, se non è garantita la democraticità interna altresì per la selezione dei candidati alle diverse competizioni elettorali, gli iscritti non potrebbero effettivamente competere per proporsi come candidati di quel partito ad una o l'altra consultazione elettorale<sup>21</sup>.

---

degli interessi degli associati ma lo strumento attraverso il quale i partiti riescono ad esprimere una piena legittimazione democratica» e dal fatto che «oggi corriamo il rischio che» i partiti, «ridotti ad oligarchie autoreferenti, diventino un'ulteriore arma in mano a poteri forti e gruppi di pressione»: cfr. A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2006, 232-326, spec. 326, secondo il quale, comunque, «la regolamentazione» dei partiti «dovrebbe essere riservata» solo a quelli «che accedono al finanziamento pubblico [...], come onere per gli stessi non come condizione per la loro tutela costituzionale» (p. 323). In senso difforme, si trovano le argomentazioni di S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, cit., spec. 87, secondo cui si ritiene che «[l]a legge-quadro sui partiti dovrebbe stabilire, innanzitutto, l'obbligo dell'iscrizione dei partiti e movimenti politici in un registro [...] che ha un effetto di pubblicità e che al tempo stesso fa acquisire ai soggetti iscritti personalità giuridica» e un siffatto «obbligo sarebbe previsto *soltanto per i partiti/movimenti politici che intendano svolgere la funzione elettorale, partecipando alle elezioni dei rappresentanti nelle assemblee elettive*» (corsivo aggiunto). Il presente lavoro, comunque, affronta il tema della regolamentazione dei partiti politici da un'altra prospettiva, nel senso che si vuole intendere quale condizione non per la tutela del partito, ma del singolo iscritto, il quale, senza alcune chiare regole di democrazia interna, non potrà vedere garantito il suo diritto di concorrere «a determinare la politica nazionale» (art. 49, Cost.).

<sup>20</sup> In senso analogo, si vedano le osservazioni, tra gli altri, di U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019*, cit., 49-72, spec. 51. Inoltre l'Autore sottolinea che «la [...] crisi di rappresentatività[...] dei partiti si riverbera anche in fenomeni di malcostume e illegalità, cui è possibile porre qualche ulteriore argine, specie nel quadro delle strategie di contrasto alla corruzione politica, anche indebolendo i centri di potere consolidati, e favorendo alternanza – dal basso – alla guida delle classi dirigenti».

<sup>21</sup> Riscontrandosi, al contrario, sempre di più la «necessità che i partiti esercitino (o tornino ad esercitare) realmente quel ruolo, al fine di non privare il sistema costituzionale complessivo di un tassello essenziale per la sua tenuta»: G. PICCIRILLI, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto Costituzionale*, 3/2019, 85-111, spec. 99. In tale contributo si osserva che la Corte



Il ritorno ad una reale partecipazione alla vita del partito politico favorirebbe l'apporto di persone qualificate che, avendo la possibilità di contribuire realmente assieme agli altri (in una competizione trasparente e democratica) alle scelte del partito, potrebbero impegnare il loro tempo nella costruzione di «una rappresentanza politica» e di «gruppi dirigenti» non più «formati [...] prevalentemente [...] sulla base della selezione dei peggiori»<sup>22</sup>. L'illegalità e la corruzione sono espressione del «crollo delle identità e delle soggettività politiche collettive» e del «vuoto di politica e di rappresentanza» e solamente il recupero di esse potrà contribuire ad arginare «il primato degli interessi personali» a favore della tutela dell'interesse collettivo<sup>23</sup>.

Ad ogni modo, al fine di permettere la democraticità interna dei partiti si ritiene che debbano essere previsti alcuni specifici requisiti, senza invadere oltremodo la sfera di autonoma regolazione che deve comunque caratterizzare tali formazioni sociali. Infatti ciò che si reputa utile è che ogni partito rispetti degli

---

costituzionale in alcune sue pronunce (come, ad esempio, le sentt. n. 1 del 2014 e n. 239 del 2018) lascia sullo sfondo il ruolo dei partiti politici e, in altre (sentt. n. 35 del 2017 e n. 170 del 2018), invece, sembrerebbe assegnare al partito una relativa importanza. Inoltre, sulla questione della selezione delle candidature, si è sottolineato il problema dei c.d. “nominati” a seguito dell'avvento di «una concezione plebiscitaria della democrazia» (cfr. S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, cit., spec. 74). Infine, L. TRUCCO, *Tendenze involutive del sistema elettorale politico in Italia*, in *Nomos*, 1/2021, spec. 9, riconosce la presenza, in Italia, di un «[r]egime leadercratico» e ritiene vi sia l'«esigenza [...] di un dibattito pubblico sull'opportunità di mettere mano ad una legge sui partiti politici [...], non essendovi, del resto, più alcuna ragione per continuare a bloccare le dinamiche evolutive dell'art. 49 Cost. e, più, in generale, uno sviluppo in senso migliorativo della democrazia (anche elettorale) italiana».

<sup>22</sup> L. FERRAJOLI, *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, cit., spec. 13.

<sup>23</sup> *Ibidem*. L'Autore, infatti, osserva anche che, ormai, «[o]ggi è sempre più diffusa [...] la tentazione di archiviare l'idea stessa di partito politico, o comunque di rassegnarsi all'idea che i partiti non possono essere altro che quello che sono: macchine elettorali e caste di privilegiati, talora corrotte e colluse con gruppi affaristici. Si è insomma sviluppata, nei settori ancora politicizzati della società, l'idea che una politica degna di questo nome può svolgersi ormai soltanto fuori dei partiti, nei movimenti di protesta o di iniziativa politica nelle tantissime forme del volontariato civile di cui ancora fortunatamente è ricca la società» (*ibidem*). Inoltre, sull'interesse collettivo, G. AMATO, *Conclusioni*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza"*, cit., 195-199, spec. 198, si chiede se i partiti vogliano realmente «intessere un rapporto con la società che sia vero, autentico, parlato, occhi negli occhi, come nessun mezzo di comunicazione, vecchio o nuovo che sia, consente di fare», rilevando che solo la partecipazione «a processi di formazione di decisione pubbliche» può «pomuove[re] in ciascuno la percezione di un interesse comune al quale bisogna sacrificare un po' del proprio» (corsivo aggiunto).

«standard minimi di democraticità»<sup>24</sup>, che sono necessari per garantire che tutti possano contribuire «a determinare la politica nazionale»<sup>25</sup>.

Una disciplina quadro che si ponga l'obiettivo di regolare il partito o movimento politico dovrebbe, dunque, riguardare le modalità di accesso e di partecipazione degli iscritti, la struttura delle assemblee e le maggioranze necessarie per le votazioni, le elezioni degli incarichi direttivi di partito e la loro temporaneità, la possibilità di accesso a tutte le informazioni da parte degli iscritti (grazie anche allo sfruttamento delle risorse offerte dalla tecnologia), la reale trasparenza del patrimonio del partito e dei bilanci dello stesso (richiedendo, altresì, la pubblicazione o la trasmissione agli iscritti delle dichiarazioni reddituali dei titolari di incarichi direttivi del partito), la previsione di organi di controllo interni al partito politico, le modalità di selezione delle candidature e, comunque, la garanzia, per gli iscritti, di poter partecipare a pari condizioni degli altri alla vita politica del partito in ogni sua diramazione (centrale o locale) o struttura (ossia, di poter accedere ai vari organismi costituiti dai singoli partiti), nel più ampio «rispetto dei più basilari principi di trasparenza e democraticità»<sup>26</sup>.

Comunque sia, il legislatore dovrebbe anche preoccuparsi di prevedere forme di finanziamento pubblico dei partiti in grado di garantire a tutti le medesime possibilità di partecipazione (v. *infra*, par. 3) e la presenza di un organo, giurisdizionale ed esterno ai partiti, che abbia il compito di verificare il rispetto delle garanzie di trasparenza e di democraticità prescritte per ogni singolo partito politico

---

<sup>24</sup> E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., spec. 936.

<sup>25</sup> Art. 49, Cost.

<sup>26</sup> V. DE SANTIS, *Iscrizione ai partiti politici, elettorato passivo e regime delle ineleggibilità per i magistrati nel (poco democratico) sistema dei partiti*, cit., 16. In senso analogo, si vedano, tra gli altri, i contributi di S. LIETO, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, 4/2012, spec. 14, e di E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., spec. 936 s. Inoltre, quest'ultimo ricorda che comunque bisognerebbe attendere per disciplinare per legge le c.d. primarie, poiché incidendo, le stesse, sulla materia elettorale, prima di prevederne l'obbligatorietà, sarebbe quantomeno auspicabile avere un chiaro e consolidato sistema elettorale «che nel meccanismo delle [“]primarie[”] possa[...] trovare il [...] naturale completamento» (p. 938). Sul contenuto di una legge-quadro sui partiti politici si veda, tra gli altri, anche il contributo di P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, cit., spec. 102, la quale, in conclusione al suo scritto, si chiede provocatoriamente se «il legislatore (ossia i partiti rappresentati in Parlamento)» siano o meno in grado di approvare una siffatta disciplina.

e di controllare la regolarità dei bilanci. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, si ricorda l'introduzione, nel nostro ordinamento giuridico, della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici<sup>27</sup>: il suo operato si limita alle formazioni politiche (partiti o fondazioni e associazioni<sup>28</sup>) che si iscrivono al registro nazionale, utile per accedere al finanziamento pubblico del due per mille; la sua dotazione organica è del tutto insufficiente per supportare una mole di lavoro simile; investire in questo organismo (in termini di risorse e dotazione organica) ed estendere la sua competenza ad ogni partito o movimento politico (rivolgendosi non solo a quelli iscritti nel registro nazionale o, viceversa, rendendo l'iscrizione al registro obbligatoria a tutti i partiti che vogliono partecipare alle elezioni), costituisce un elemento essenziale nella previsione di una disciplina quadro sui partiti politici<sup>29</sup>. Allo stesso tempo, sarebbe necessario stabilire che ogni partito si faccia carico di segnalare le associazioni, fondazioni o altre formazioni sociali, collegate al partito stesso o ai singoli iscritti che si occupano di svolgere attività politiche o di sostenere tali attività per determinate correnti o esponenti politici (raccolta di finanziamenti elettorali, ulteriori momenti di confronto o di scambio di idee); in tal modo si eviterebbe di equiparare ai partiti qualsiasi associazione o formazione della società civile (si pensi

<sup>27</sup> Cfr. d.l. 28 dicembre 2018, n. 149, art. 4, c. 1.

<sup>28</sup> Ad essi equiparati, ai sensi del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, art. 5, c. 4, come introdotto dalla l. 9 gennaio 2019, n. 3, art. 1, c. 20.

<sup>29</sup> T.F. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.*, cit., spec. 14, secondo il quale, appunto, è necessario «un significativo potenziamento delle risorse a sua disposizione», poiché, «[a]ltrimenti le finalità perseguite dal legislatore si scontreranno presto, prima ancora che con una [“]fuga dalla trasparenza[”] in chiave difensiva da parte dei partiti e movimenti politici rispetto ad adempimenti considerati eccessivamente onerosi, con il rischio di una paradossale impossibilità (e quindi con un'assenza) di controlli». Sempre sull'«insufficienza delle dotazioni strumentali e di personale messe a disposizione della Commissione» si vedano, tra le altre, le osservazioni di 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., 73-97, spec. 92 ss.; U. RONGA, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, in *Federalismi.it*, 9/2019, spec. 13 ss.; e tra l'altro, di recente, è la stessa Commissione a continuare a far presente le difficoltà che incontra nello svolgimento della sua attività con le risorse ed i pochi poteri a sua disposizione (cfr. Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, *Relazione all'attività di controllo svolta dalla Commissione*, 28 aprile 2020, trasmessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, 8 s.).

ad un circolo culturale) a cui partecipi un politico, obbligando solo quelle che svolgono una reale attività politica a rispettare i principi e le regole che si prevedono per i partiti politici (come la trasparenza nei bilanci, la partecipazione democratica, e così via)<sup>30</sup>.

Inoltre, in dottrina non è mancato chi segnalava la possibilità di assegnare il controllo giurisdizionale direttamente alla Corte costituzionale<sup>31</sup>, benché, forse, se così fosse la si graverebbe di un peso tale da esporla oltremodo alla discussione politica, con il rischio di sottoporla a potenziali campagne di delegittimazione da parte di quelle formazioni politiche che fossero in situazioni di irregolarità. Tuttavia, non si esclude la possibilità che alla Consulta possa essere affidato anche il compito di sindacare, in sede d'appello, l'oggetto delle decisioni della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici<sup>32</sup>.

Peraltro, sia qui consentito ipotizzare un ulteriore intervento che potrebbe favorire un controllo maggiore dell'attività politica, della trasparenza dell'azione dei partiti o movimenti politici e della verifica da parte della dirigenza del partito del lavoro svolto dai suoi esponenti in incarichi elettivi o di governo.

---

<sup>30</sup> Per un contributo sulle associazioni e fondazioni politiche, si veda, tra gli altri, 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., 203-217, in part. 211 ss.

<sup>31</sup> Sul punto, tra le altre, si vedano le osservazioni di B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, cit., 123, secondo il quale si potrebbero affidare alcuni controlli alla Corte costituzionale, tra cui «eventualmente in sede di ricorso contro le decisioni degli organi parlamentari»; allo stesso modo anche ID., *Per una disciplina del conflitto di interessi degli uomini di governo*, cit., spec. 126 s., in cui ritiene che alla Corte costituzionale possa essere riservato il compito di giudicare sulle incompatibilità; inoltre anche E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., spec. 937, reputa di poter affidare «alla giustizia costituzionale» il compito di decidere sulle «controversie relative alla compatibilità degli statuti con il [“]metodo democratico[”]». Infine, P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, cit., 122, ricorda che a proporre di assegnare alla Corte costituzionale il controllo sui partiti politici fu proprio Calamandrei, nella seduta del 4 marzo del 1947.

<sup>32</sup> Tra l'altro, lo si ricorda, è fondamentale che l'organo a cui si affida la competenza di controllo e sanzione in tale delicato ambito goda dei requisiti di indipendenza, sia composta da soggetti altamente qualificati e le sia garantita la possibilità di coordinarsi con le altre autorità competenti (come raccomandato anche da GRECO, *Evaluation Report on Italy, Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, 23 marzo 2012, § 154, Raccomandazione VI; cfr., sul punto, *supra*, cap. III, sez. II, par. 2).

Infatti si potrebbe riflettere sulla possibilità di prevedere un'incompatibilità tra alcuni incarichi di governo nazionale, regionale o locale, di presidenza delle assemblee elettive o esecutivi in enti pubblici o strumentali, con gli incarichi direttivi dei partiti. In tal modo non solo si potrebbe favorire un controllo maggiore da parte del partito o movimento politico nei confronti dei suoi esponenti titolari di taluna di dette cariche, ma si favorirebbe altresì un maggiore ricambio nella gestione e conduzione dei singoli partiti politici, permettendo, dunque, di avere formazioni partitiche più partecipate e di eludere, il più possibile, la formazione di oligarchie o centri di potere che limitano, di fatto, la democraticità e la rappresentatività dei singoli partiti politici<sup>33</sup>.

Tuttavia, bisogna intendersi sulla fonte legislativa che si reputi più adeguata per la disciplina dei partiti. Infatti, per tutelare al meglio l'autonomia di ogni formazione politica la legge-quadro dovrà stabilire i requisiti minimi e istituire i controlli (con le relative sanzioni) e, poi, i diversi partiti dovranno adeguarsi ad essi per il tramite dei propri Statuti, che, assieme a tutti gli atti da essi adottati, potranno essere oggetto del controllo della Commissione di cui si è già detto<sup>34</sup>. Allo stesso tempo, benché non si ritenga necessario per poter disciplinare l'organizzazione

---

<sup>33</sup> Infatti, «per combattere il fenomeno corruttivo a tutti i livelli» bisognerebbe «evitare la “confusione dei ruoli”», in applicazione dello «storico principio di separazione dei poteri inteso come teoria della distinzione delle funzioni»: cfr. A.M. NICO, *Gli strumenti di prevenzione della corruzione per le cariche pubbliche: incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità*, cit., spec. 99, laddove l'Autrice propone di operare un «“restauro” della separazione dei poteri», in ossequio e «adempimento delle funzioni alle quali la Costituzione ha preposto ciascuno di essi», per garantire una separazione tra partiti e istituzioni. Inoltre, nello stesso contributo (99, nt. 38), si richiamano le osservazioni di L. FERRAJOLI, *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, cit., spec. 29 s., il quale, dunque, ritiene che affinché i partiti politici possano «assolvere il loro ruolo di garanzia del [“]diritto[”] dei cittadini [...] a [“]concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale[”], dovrebbero perciò essere separati non soltanto dagli apparati della Pubblica Amministrazione ma anche dalle istituzioni politiche elettive e deputati unicamente alla elaborazione dei programmi di governo, alla scelta dei candidati e alla responsabilizzazione degli eletti, ma non anche alla diretta gestione della cosa pubblica», favorendo la “restaurazione” del «loro ruolo di mediazione rappresentativa tra istituzioni pubbliche elettive ed elettorato attivo».

<sup>34</sup> Cfr., tra gli altri, E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., spec. 937; A. RUGGERI, *Lo Stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, cit., 136 ss.; L. FERRAJOLI, *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, cit., spec. 25 ss., in particolare l'Autore afferma che la legge-quadro debba «limitarsi a richiedere solo l'esistenza di questa parte statutaria sull'identità dei partiti, senza minimamente entrare nel merito, neppure [...] per imporre ai partiti il rispetto dei valori costituzionali» (p. 27).

interna dei partiti, certamente potrebbe altresì auspicarsi un intervento costituzionale al fine di “marcare” meglio (e per scongiurare la possibilità, da parte del legislatore, di modificare a stretto giro la disciplina) i principi di democraticità e trasparenza dei partiti, rendendoli, dunque, chiaramente parametro costituzionale e garantendo, così, una reale possibilità per tutti di concorrere, per il tramite dei partiti, alla politica nazionale<sup>35</sup>.

La previsione di una legge-quadro sui partiti politici non può, se si osserva la questione dalla prospettiva di questo lavoro, prescindere dall'intervento del legislatore, anche in ambiti strettamente correlati all'attività del partito politico stesso. Infatti, per prevenire il fenomeno corruttivo della politica, non solo è necessario intervenire per garantire maggiore trasparenza<sup>36</sup> e partecipazione democratica degli iscritti, ma anche per limitare l'assoggettamento dei partiti ai finanziatori privati, per regolare il conflitto di interessi e per prevedere spazi e tempi in cui ammettere l'apporto delle *lobby*.

### 3. (Segue) Il finanziamento pubblico della politica

Il finanziamento della politica, come è stato ampiamente osservato, ha caratterizzato uno, se non l'unico, degli interventi legislativi che ha interessato i

---

<sup>35</sup> Sull'approvazione di una legge costituzionale, cfr. A. RUGGERI, *Lo Stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, cit., 136, nt. 51.

<sup>36</sup> Infatti, «la trasparenza costituisce uno strumento formidabile di lotta alla corruzione, sia perché consente di venire a conoscenza con facilità, sia perché determina la costruzione di un ecosistema in cui la corruzione è più difficile, perché vi sono meno ombre e le decisioni illegali hanno bisogno di nascondersi»: cfr. G.L. CONTI, *Trasparenza come linguaggio e come modo d'esserci*, in A. PERTICI, M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, cit., 221-230, 222. Tra l'altro, sul punto, si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di P. DAVIGO, *Il sistema della corruzione*, cit., spec. 4, il quale ricorda che durante le indagini di Tangentopoli si accorse che «nessuno sapeva esattamente cosa accadeva all'interno del proprio partito» e, secondo il magistrato del Pool di Mani Pulite, tale circostanza rappresenta «una negazione della democrazia, che invece richiede trasparenza, conoscenza dei meccanismi di funzionamento, controllo».

partiti politici nell'ordinamento italiano<sup>37</sup>. Infatti, dalla legislazione introdotta nel 1974 si sono susseguite diverse (e a volte contrastanti) proposte o riforme legislative inerenti al tema: dal finanziamento pubblico si è passati al rimborso spese, alla contribuzione ai gruppi parlamentari, alla limitazione della contribuzione privata, all'abolizione del finanziamento pubblico diretto (sotto forma sia di finanziamento "mascherato" da rimborso spese sia di finanziamento reale) e alla previsione di una contribuzione pubblica a seguito della scelta del contribuente al momento della dichiarazione dei redditi (il due per mille ai partiti politici<sup>38</sup>).

Come è stato possibile osservare, il legislatore dovrebbe agire adottando un testo che riguardi non solo la regolamentazione dei partiti politici, ma anche la sostenibilità economica degli stessi. Lungo il percorso intrapreso, è apparso evidente che, in assenza di risorse economiche, il partito (o il politico) per svolgere la sua attività deve cercare qualche fonte di sostentamento e, a volte, potrebbe trovarne qualcuna non così limpida, esponendolo ad accordi che, non sempre, ma spesso, potrebbero sfociare in fatti corruttivi<sup>39</sup>. Allo stesso tempo i continui scandali della politica hanno certamente favorito il discredito nei suoi confronti, con la conseguenza che, grazie anche all'avvento di forze populiste, si dovesse limitare al massimo la spesa e il finanziamento di tali formazioni sociali.

Tuttavia, non è possibile non rilevare la necessità, per i partiti o movimenti politici, di avere risorse per svolgere il loro importante e delicato compito<sup>40</sup>. Dunque, per tali ragioni il legislatore dovrebbe affrontare alcuni nodi problematici e prevedere un finanziamento pubblico diretto per tutti i soggetti politici (al fine di consentire la parità di *chances* a tutti i partiti nello svolgimento della loro attività), in modo da non svantaggiare i nuovi soggetti politici (o, tra questi, avvantaggiare solo

---

<sup>37</sup> Cfr. *supra*, cap. II. Peraltro, oltre ai riferimenti ivi citati, si segnala il contributo di F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione"*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., 11-50.

<sup>38</sup> Per un aggiornamento sull'efficacia del finanziamento del due per mille si veda il *report* di *Openpolis*, *Come sta andando il 2x1000 ai partiti*, 26 aprile 2021.

<sup>39</sup> Poiché, infatti, «visto che non c'è dubbio che l'entità del finanziamento dei privati ai partiti può essere un indice del loro radicamento nella società civile, è altrettanto vero che un eccessivo finanziamento privato può rendere un partito o un politico troppo dipendente dagli interessi dei privati finanziatori e favorire accordi corruttivi»: F. CINGARI, *Il finanziamento della politica: tra "vecchi" e "nuovi" fenomeni corruttivi*, cit., spec. 273.

<sup>40</sup> Cfr. art. 49, Cost.

quelli che possono contare su un forte finanziamento privato iniziale), una contribuzione basata sulla scelta dei cittadini (che potrebbe consistere nel mantenimento dell'attuale due per mille<sup>41</sup>) e regolamentare il finanziamento privato (prevedendo, però, sia limiti soggettivi che quantitativi)<sup>42</sup>. Quest'ultimo, tra l'altro, per facilitare la trasparenza del finanziamento potrebbe essere accompagnato, per il donante, da una detrazione fiscale e, per il partito, dalla previsione di un cofinanziamento da parte dello Stato: ad ogni quota di finanziamento privato (dichiarato) equivarrebbe una quota di finanziamento pubblico<sup>43</sup>.

A tal fine, per favorire un ritorno del partito politico quale elemento fondamentale di una democrazia rappresentativa, si ritiene di poter vincolare il finanziamento pubblico, di cui si è detto, finalizzandolo ad alcuni scopi che il legislatore ritiene fondamentali, come, ad esempio, la partecipazione degli iscritti all'attività di partito, l'apertura ed il mantenimento di sedi locali del partito<sup>44</sup>, l'organizzazione di scuole di formazione di politica per i giovani e meno giovani, e così via<sup>45</sup>.

L'integrazione tra finanziamento privato e finanziamento pubblico (a sua volta diviso tra diretto e indiretto) e la previsione secondo cui, quest'ultimo, sia in parte finalizzato al raggiungimento di determinati scopi, potrebbe, insieme all'introduzione di norme relative alla democraticità e trasparenza dei partiti,

---

<sup>41</sup> Che, comunque, rischia di «avvantaggi[are] i partiti che possono vantare sostenitori che hanno un reddito più elevato», su cui si basa il calcolo del due per mille: 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., 51-71, 54.

<sup>42</sup> Alcune osservazioni conclusive in merito al finanziamento della politica si trovano anche in *supra*, cap. II, par. 8. Inoltre, non può non rammentarsi l'utilità altresì di alcune tipologie di finanziamento indiretto, quali l'uso gratuito di spazi pubblici per comizi politici, di spazi pubblicitari per le campagne elettorali o, più in generale, per la comunicazione.

<sup>43</sup> Il cofinanziamento era stato previsto dalla l. 2012, n. 96, art. 2, c. 1 (cfr. *supra*, cap. II, par. 6).

<sup>44</sup> Come, si ricorda, la l. 2 gennaio 1997, n. 2, art. 8, c. 14, prevedeva che il 30% dei contributi erogati dallo Stato ai partiti venisse destinato alle loro sedi decentrate o locali (cfr. *supra*, cap. II, par. 5).

<sup>45</sup> Per esempio, su un finanziamento finalizzato ad incentivare la partecipazione delle donne, si veda il contributo, tra gli altri, di S. LEONE, *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., 177-187, da cui si evince che sarebbe meglio, anziché provvedere a sanzionare economicamente i partiti che non candidano le donne in numero sufficiente, siano premiati (economicamente) quelli che riescano a farne eleggere un numero considerevole (spec. 187).



contribuire ad avere partiti o movimenti politici sempre più partecipati dai cittadini e, possibilmente, autonomi e indipendenti da finanziamenti oscuri o, comunque, illeciti.

Di recente, è stata presentata alla Camera dei Deputati la proposta di legge Fratoianni, volta ad impedire il finanziamento a partiti o a politici da parte di Stati esteri o comunque da persone fisiche o giuridiche che li rappresentino o che siano concessionari di Stato, Regioni, Enti locali o Enti pubblici<sup>46</sup>. Benché possano condividersi il senso dell'intervento e le ragioni che hanno portato alla proposta legislativa<sup>47</sup>, non può non evidenziarsi il fatto di avere dinnanzi, di nuovo, un'ennesima proposta di riforma che però non affronta il problema nel suo insieme, ma si limita ad evidenziare solo uno dei diversi profili problematici. Il lavoro svolto suggerirebbe di intraprendere un altro percorso, ossia di predisporre, piuttosto, un intervento unitario e complessivo di riforma del sistema di finanziamento della politica non dimenticandosi, infatti, che se non si prevede un modo per garantire ai

---

<sup>46</sup> Proposta di legge C. 3034, presentata il 21 aprile 2021, di iniziativa dell'on. Fratoianni. Il testo della proposta si compone di un solo articolo («Divieto di finanziamento dei partiti politici da parte dei soggetti legati da rapporti di concessione o appalto con le pubbliche amministrazioni, delle società a partecipazione pubblica e degli Stati esteri») che si riporta qui di seguito:

«1. È vietato il finanziamento sotto qualsiasi forma diretta o indiretta da parte di persone fisiche o giuridiche che abbiano in essere concessioni dello Stato, delle regioni, degli enti locali, di enti pubblici ovvero di società a partecipazione pubblica diretta o indiretta, nonché di persone fisiche che ricoprano ruoli apicali o detengano partecipazioni rilevanti in uno di tali soggetti:

a) a partiti e movimenti politici;

b) a chi sia membro del Parlamento italiano o europeo o del Governo o lo sia stato nei dieci anni precedenti; a chi, nei dieci anni precedenti, ricopra o abbia ricoperto cariche elettive o di nomina politica presso comuni, province o regioni;

c) a fondazioni o altri enti collegati ai soggetti di cui alle lettere a) e b)

2. Il divieto di cui al comma 1 si applica anche:

a) agli Stati esteri, compresi società a partecipazione pubblica, fondazioni, fondi sovrani, associazioni di promozione di interessi o di altri soggetti comunque collegati ai medesimi Stati;

b) alle persone fisiche o giuridiche che abbiano rapporti di appaltatori o di subappaltatori con enti pubblici, loro concessionari o società a partecipazione pubblica diretta o indiretta o che dai medesimi ricevano incarichi di consulenza o di prestazione professionale;

c) alle società a partecipazione pubblica diretta o indiretta e alle persone fisiche che in esse ricoprano cariche amministrative.

3. In caso di violazione dei divieti di cui al presente articolo si applicano le sanzioni previste dal terzo comma dell'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195».

<sup>47</sup> Quali il rischio di condotte affaristiche che potrebbero confluire in quelle corruttive o il pericolo di condizionamento, anche da parte di Stati esteri, a seguito di importanti finanziamenti (cfr. relazione dell'on. Fratoianni per la presentazione della proposta di legge C. 3034, cit.).

partiti le risorse per lo svolgimento delle loro attività (e delle costose campagne elettorali), questi saranno costretti a cercarle altrove, con il rischio di esporli a contatti con oscuri finanziamenti. Inoltre, si torna a ribadirlo, un intervento che voglia avere come obiettivo quello della prevenzione della corruzione politica non può limitarsi neppure alla sola riforma del finanziamento della politica, ma dovrebbe altresì riguardare la regolazione dei partiti, dei conflitti di interesse, delle *lobby* e delle limitazioni di accesso alle cariche pubbliche. Un intervento come quello presentato di recente alla Camera dei Deputati, invece, rischia di posticipare ulteriormente la possibilità di far fronte al problema della corruzione politica<sup>48</sup>.

#### **4. (Segue) La regolazione dei conflitti di interesse e delle *lobby***

La prevenzione del fenomeno corruttivo non può giustificare esclusivamente interventi regolatori dei partiti o movimenti politici e il loro finanziamento, ma, per essere realmente compiuta, deve riguardare anche altri ambiti.

Nel lavoro svolto è emersa la necessità di provvedere a disciplinare e regolare sia i casi di conflitto di interesse di coloro che rivestono incarichi politici o di governo<sup>49</sup> sia l'attività dei portatori di interesse<sup>50</sup>. Una disciplina che riguardi questi due delicati ambiti è fondamentale, poiché, come si è visto, in essi è maggiore la possibilità che si annidino fatti illeciti di stampo corruttivo<sup>51</sup>.

Inoltre, come si è cercato di evidenziare, benché la Camera dei Deputati abbia cominciato a porsi la questione, gli strumenti utilizzati non sembrano adeguati

---

<sup>48</sup> D'altronde, se si riflette sul fatto che interventi simili sono stati richiesti all'Italia dai diversi organismi sovranazionali ormai da diversi decenni (cfr. cap. III, sez. II), si comprende l'esigenza di non poter più posticipare le riforme indicate.

<sup>49</sup> E delle limitazioni all'«accesso» o alla «permanenza nella titolarità di cariche pubbliche»: cfr. F. CINGARI, *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, cit., 46.

<sup>50</sup> Tra l'altro, a causa della recente crisi causata dalla pandemia la regolazione dell'attività dei portatori di interessi deve essere presa in maggiore considerazione poiché «*[l]obbying transparency is important in relation to both the decisions taken by public authorities and the dissemination of information linked to the pandemic*»: cfr. GRECO, *Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19*, 15 aprile 2020, 3 s.

<sup>51</sup> Per tutto, sia consentito rinviare a *supra*, cap. III, sez. III, par. 4.

per la fonte utilizzata e, purtroppo, anche per il contenuto (apparato sanzionatorio poco incisivo ed indeterminatezza degli obblighi previsti).

Le stesse problematiche sono emerse in riferimento alla regolazione delle *lobby*, che, come per il codice di condotta dei Deputati, produce i suoi effetti solo per un ramo del Parlamento. Una regolamentazione dell'attività dei portatori di interesse agevolerebbe il riconoscimento delle situazioni lecite, distinguendole, così più chiaramente, da quelle illecite, che potrebbero configurare il reato di traffico di influenze illecite<sup>52</sup>.

È, pertanto, necessario regolare la disciplina dei conflitti di interesse e l'attività dei portatori di interesse proprio per limitare il più possibile situazioni o accordi che potrebbero nascondere fatti illeciti: una regolamentazione della materia, di converso, favorirebbe l'apporto delle *lobby* nelle decisioni pubbliche in un percorso sì partecipato, ma soprattutto trasparente<sup>53</sup>.

## 5. Brevi osservazioni finali

La corruzione della politica non è un fenomeno nuovo, ma ha origini radicate nella storia italiana (e non solo). Viceversa, l'attenzione del legislatore sul tema non è stata costante nel tempo e questo ha rappresentato una delle principali difficoltà che l'ordinamento italiano ha avuto per farvi fronte. Non sono mancati i richiami da parte degli organismi sovranazionali e, per fortuna, non sono neppure mancati interventi, anche se molto recenti, che hanno mutato la tendenza (esclusivamente

---

<sup>52</sup> In senso analogo, si vedano, tra le altre, le osservazioni di F. CINGARI, *Sull'ennesima riforma del sistema penale anticorruzione*, cit., 10; U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei Deputati*, cit., 19 s.

<sup>53</sup> L'introduzione del testo di regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi ad opera della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, delle cui criticità si è già detto, sembrerebbe, comunque, evidenziare «la volontà», della politica, «di liberarsi dal [“]paravento[”] che, finora, ha sostanzialmente deresponsabilizzato le istituzioni repubblicane di fronte alla crescente rilevanza socio-economica del fenomeno dei c.d. “gruppi di pressione” e della loro incidenza sul funzionamento dei moderni sistemi democratici»: cfr. R. DI MARIA, «Adelante, Pedro, con juicio!» ovvero “*prove generali*” di regolamentazione del lobbying in Italia, cit., 4.

repressiva e, spesso, risvegliata da scandali politici che si sono susseguiti nella storia della Repubblica), provando a percorrere la via della prevenzione della corruzione.

Questa strada è stata nuovamente interrotta e, per quello che riguarda il tema del presente lavoro, in realtà non è mai cominciata (avendo il legislatore riservato l'attenzione alla prevenzione della corruzione nella Pubblica amministrazione e non nei partiti o, più in generale, nella politica). Bisognerebbe, invece, intraprendere il percorso e predisporre gli strumenti che l'ordinamento italiano necessita per prevenire il fenomeno corruttivo della politica. La regolazione dell'organizzazione democratica dei partiti, la trasparenza delle sue attività e dei suoi bilanci (almeno per gli iscritti e per l'organo a cui è riservato il potere di controllo e sanzione), la partecipazione degli iscritti alle decisioni, il rinnovamento delle cariche del partito, l'approvazione di una legislazione sul conflitto di interessi e sulla regolamentazione dell'attività dei portatori di interesse, l'eventuale istituzione della separazione tra cariche direttive dei partiti e altre importanti cariche elettive, rappresentano i passi che si devono fare per raggiungere l'obiettivo, ossia per favorire la prevenzione di fenomeni corruttivi. Inoltre, l'aspetto più interessante è che lo stesso percorso potrebbe condurre ad una rinascita del partito politico quale formazione sociale di reale rappresentanza dei cittadini, i quali si rivolgono ad esso, vi partecipano e, nel tempo, magari assumono qualche incarico elettivo (dentro o fuori il partito)<sup>54</sup>.

Permettere al cittadino di tornare ad interessarsi di una formazione politica non più gestita oligarchicamente, ma democraticamente, acconsentirebbe a lui stesso di concorrere a «determinare la politica nazionale» del Paese<sup>55</sup> e a sconfiggere il c.d. «indifferentismo alla politica, l'indifferentismo politico»<sup>56</sup> che a volte, soprattutto in

---

<sup>54</sup> Infatti, «[l]a crisi del Sistema politico rappresentativo, la delegittimazione dei partiti e l'instabilità degli esecutivi [...] hanno evidenziato una sostanziale *impasse* istituzionale e, in attesa di annunciate [“grandi riforme”], hanno fatto emergere come preponderante parametro di giudizio nei confronti dell'operato della classe dirigente del nostro paese il coinvolgimento o meno in inchieste giudiziarie» e, «[i]n questo modo, [...] si è fortemente inaridito il circuito democratico rappresentativo, con una sovraesposizione del potere giudiziario e una parziale *deresponsabilizzazione dei cittadini*, singoli e associati, e dell'*opinione pubblica nel suo complesso*» (corsivo aggiunto): cfr. T.F. GIUPPONI, *Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due Legislature*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, 329-341, 330.

<sup>55</sup> Art. 49, Cost.

<sup>56</sup> P. CALAMANDREI, *Discorso ai giovani sulla Costituzione*, 26 gennaio 1955, ora in P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Milano, 2019, 3-25, 6 s.

momenti di crisi, è causato dall'esclusiva presenza di alcuni gruppi o di poche persone a detenere il potere.

Per questo, è fondamentale che non si perda di vista un altro elemento essenziale per contrastare la corruzione e permettere la partecipazione di tanti alla vita politica: l'educazione. Infatti, educando le nuove generazioni (e non solo), ossia mostrando gli aspetti principali della corruzione, evidenziandone le conseguenze, che riguardano tutti, e gli effetti prodotti dall'«indifferentismo alla politica»<sup>57</sup>, e valorizzando, invece, esempi virtuosi di dedizione alla cosa pubblica e gli strumenti che possono essere utilizzati per favorire una convivenza più dignitosa e solidale, si potrà ulteriormente contribuire al raggiungimento dell'obiettivo e a costruire (e mantenere) il senso ed il valore della comunità<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> *Ibidem.*

<sup>58</sup> Si è anche affermata la necessità di «un forte investimento nella cultura della legalità, sin dalla scuola» (cfr. A. PERTICI, *La prevenzione della corruzione e dei conflitti d'interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, cit., 21), o, in senso analogo, di «uno sforzo per la educazione alla legalità e alla cultura della reputazione e della vergogna, dalle quali siamo ancora molto lontani nel nostro paese» (cfr. G.M. FLICK, *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione*, cit., 479). Sempre sulla «centralità dell'educazione», si vedano le osservazioni di G. COLOMBO, *Lettera a un figlio su Mani Pulite*, cit., 91 ss.; sul ruolo delle formazioni sociali (tra cui famiglia e scuola) nell'«opera capillare ed insistita di formazione culturale costituzionalmente orientata», si vedano quelle di A. RUGGERI, *Costituzione, lotta alla corruzione, "buon governo"*, cit., 525.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958.
- AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969.
- AINIS M., *La legge in meno che può aiutarci a combattere la corruzione*, in *Corriere della Sera*, 15 marzo 2016.
- ALGOSTINO A., *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito*, in *Nomos*, 3/2015.
- AMATO G., *Conclusioni*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza"*, Milano, 2019, 195-199.
- AMATO G., *Nota sul finanziamento della politica*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2012, 755-775.
- AMATO G., *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2012, 777-792.
- AMATO GIUS., *Ammesso senza limiti il "Cavallo di Troia" nelle investigazioni*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 85-86.
- AMATO GIUS., *Infiltrato a caccia di riscontri e prove senza "provocazioni"*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 87-90.
- AVRIL P., *Saggio sui partiti (1985)*, traduzione di BALDUZZI R., GIOVANNELLI A., Torino, 1990.
- BANDIERA O., BEST M., KHAN A., PARRY K., PRAT A., *L'arma contro la corruzione? A volte è l'autonomia*, in *www.lavoce.info*, 2 giugno 2021.
- BARBERA A., *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in MERLINI S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 231-252.
- BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2006, 232-326.
- BARILE P., *Associazione (diritto di)*, in AA. VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1958, 837-849.

- BARTOLI R., *Corruzione tra privati*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 434-450.
- BASSO L., *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Tomo I, Varese, 1966, 5-151.
- BENETAZZO C., *I nuovi poteri "regolatori" e di precontenzioso dell'ANAC nel sistema europeo delle Autorità indipendenti*, in *Federalismi.it*, 5/2018.
- BENVENUTI M., *Art. 28*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, 580-598.
- BETTI M., METE V., *Risorse, settori e finalità negli scambi*, in SCIARRONE R. (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, 2017, 101-127.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I.
- BIN R., *Il sequestro dei fondi della Lega: gli atti e i dati*, in *La Costituzione.info*, 15 settembre 2018.
- BIONDI F., *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in TARLI BARBIERI G., BIONDI F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 51-71.
- BIONDI F., *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione"*, in TARLI BARBIERI G., BIONDI F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 11-50.
- BIONDI F., *Il finanziamento dei partiti politici*, in BIONDI F., BRUNELLI G., REVELLI M. (a cura di), *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, 2016, 37-84.
- BIONDI F., *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012.
- BIONDI F., BRUNELLI G., REVELLI M. (a cura di), *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, 2016.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014 (I edizione, 1984).
- BONFIGLI S., *La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*, in MERLONI F., CAVALLO PERIN R., *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009, 398-409.
- BONFIGLI S., *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in MERLONI F., VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, 109-125.

- BONFIGLIO S., *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013.
- BONFIGLIO S., *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos*, 3/2015.
- BONFIGLIO S., *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza"*, Milano, 2019, 99-111.
- BORSARI R., *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, Torino, 2020.
- BOSCHETTI B., *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, in *Amministrazione In Cammino*, 30 marzo 2018.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1986.
- BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992.
- BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994.
- BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1995.
- BRANCACCIO L., METE V., SCAGLIONE A., *Gli attori e i reticoli della corruzione*, in SCIARRONE R., *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, 2017, 155-177.
- BRASCHI S., *Punti fermi e problemi aperti in tema di corruzione parlamentare*, in *Diritto penale e processo*, 5/2019, 706-715.
- BRUNELLI G., *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associata*, in BIONDI F., BRUNELLI G., REVELLI M. (a cura di), *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, 2016, 7-35.
- BURATTI A., *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006.
- BUSSO S., SCIARRONE R., *Alla ricerca della corruzione politica*, in SCIARRONE R. (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, 2017, 29-71.



- BUSSO S., VESCO A., *La corruzione e il suo contrasto: una mappa dei reati*, in SCIARRONE R. (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, 2017, 73-100.
- CALAMANDREI P., *Discorso ai giovani sulla Costituzione*, 26 gennaio 1955, ora in CALAMANDREI P., *Lo Stato siamo noi*, Milano, 2019, 3-25.
- CALAMANDREI P., *Lo Stato siamo noi*, Milano, 2019.
- CAMALDO L., *Le innovazioni della legge anticorruzione in tema di intercettazioni con captatore informatico*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 24 settembre 2019.
- CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020.
- CANTONE R., CARLONI E., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, 2018.
- CANTONE R., CARLONI E., 'Percezione' della corruzione e politiche anticorruzione, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 18 febbraio 2019.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Progetti e vie d'uscita*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000, 207-229.
- CARDONE A., *Il controllo sui bilanci dei partiti "registrati" tra "delusioni" della prassi e riforme che si susseguono*, in TARLI BARBIERI G., BIONDI F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 73-97.
- CARLONI E., *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in MERLONI F., CAVALLO PERIN R., *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009, 108-132.
- CASINI L., *Politica e Amministrazione: «The Italian Style»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019, 13-37.
- CASSANDRO G., *I partiti politici*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 21-50.
- CASSESE S., *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019, 1-11.
- CASSESE S., *Democrazia e cariche pubbliche*, in CASSESE S., MATTARELLA B.G. (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996, 7-11.
- CASSESE S., *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, in MELIS G. (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, 1999, 179-183.
- CASSESE S., *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

- CASSESE S., MATTARELLA B.G. (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996.
- CASTELLI L., *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, 489-515.
- CATELANI A., *Partiti politici e garanzie costituzionali*, in *Nomos*, 3/2015.
- CECCANTI S., *Il finanziamento della politica*, in *Nomos*, 3/2018.
- CECCANTI S., *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in *Federalismi.it*, 19/2009.
- CERIONI M., *Anticorruzione, trasparenza e Costituzione. Verso un legal personal scanner?*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 6/2017.
- CERMEL M., *La democrazia nei partiti. Dal fallimento della «legge truffa» alla democrazia dell'alternanza (1953-2003)*, Vol. II, Padova, 2003.
- CERMEL M., *La democrazia nei partiti. Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, Vol. I, Padova, 1998.
- CERRUTO M., *La delegittimazione della classe politica regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, 477-507.
- CERULLI IRELLI V., *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*, in VANDELLI L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 2009, 27-45, spec. 28.
- CHELI E., *Una legge-quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, 6/2011, 932-938.
- CHELI E., *Presentazione*, in BONFIGLIO S., *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013, 9-11.
- CHIARELLI M., *L'ANAC e gli obblighi di trasparenza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019*, in *Federalismi.it*, 23/2019.
- CHIARIELLO C., *L'inquadramento delle Linee Guida ANAC nel sistema delle fonti alla luce dell'interpretazione del Consiglio di Stato successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 32/2019: dubbi interpretativi e questioni aperte*, in *Federalismi.it*, 30/2020, 50-66.
- CINGARI F., *Il finanziamento della politica: tra "vecchi" e "nuovi" fenomeni corruttivi*, in TARLI BARBIERI G., BIONDI F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 257-273.

- CINGARI F., *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, in PALAZZO F. (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011, 9-50.
- CINGARI F., *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, 2012.
- CINGARI F., *Sull'ennesima riforma del sistema penale anticorruzione*, in *La legislazione penale*, 1 agosto 2019.
- CISTERNA A., *Sulle pene accessorie scelta la strada dell'ampia applicazione*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 81-84.
- CITARISTI S., in CARRA E., *Il caso Citaristi*, Palermo, 1999.
- CLAISSE A., *Conflitto di interessi e funzioni governative: analisi comparata*, in CASSESE S., MATTARELLA B.G. (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996, 13-28.
- CLARICH M., MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 59-69.
- CLEMENTI F., *L'etica pubblica negli Stati Uniti. Un quadro d'insieme*, in MERLONI F., CAVALLO PERIN R., *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009, 384-397.
- CODUTI D., *Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nella Regione Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, 509-533.
- CODUTI D., *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019.
- COLANGELO L., *Le peculiarità del sistema italiano della prevenzione della corruzione nelle gare di appalto alla prova dei principi eurolunitari. Un problema di "enigmistica giuridica"?*, in PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, 175-186.
- COLOMBO G., *Lettera a un figlio su Mani Pulite*, Milano, 2015.
- CONTI G.L., *Trasparenza come linguaggio e come modo d'esserci*, in PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, 221-230.
- CORICA G., MARTONE V., *I circuiti corruttivi nei livelli di governo*, in SCIARRONE R. (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, 2017, 129-153.

- CORSO L., *When Anti-Politics Becomes Political: What can the Italian Five Star Movement Tell us about the Relationship Between Populism and Legalism*, in *European Constitutional Law Review*, 15/2019, 462-487.
- COSSIRI A., *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018.
- CRAVERI P., *L'arte del non governo. L'inesorabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, 2016.
- CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 107-143.
- CROCE M., *Prevenzione e contrasto della corruzione: il quarto Compliance Report del GRECO sull'Italia*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 12 febbraio 2019.
- CURRERI S., STEGHER G., *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi.it*, 23/2018.
- DAVIGO P., *Il sistema della corruzione*, Bari, 2017.
- DAVIGO P., MANNOZZI G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, 2007.
- DELSIGNORE M., RAMAJOLI M., *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019, 61-75.
- DEMURO G., *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Forumcostituzionale.it*, 2007.
- DE GIORGI M.V., *A proposito di fondazione di partito, diritto privato e giudice penale*, in *La Costituzione.info*, 15 gennaio 2021.
- DE SANTIS V., *Iscrizione ai partiti politici, elettorato passivo e regime delle ineleggibilità per i magistrati nel (poco democratico) sistema dei partiti*, in *Nomos*, 2/2017.
- DI MARIA R., «Adelante, Pedro, con juicio!» ovvero “prove generali” di regolamentazione del lobbying in Italia, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 giugno 2016.
- DI MARIA R., *Breve considerazioni su democrazia parlamentare, pluralismo e lobbying*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. La democrazia in equilibrio*, V, *Collana di studi di Consulta Online*, 2020, 157-167.
- DI PIETRO A., in VALENTINI G. (a cura di), *Intervista su Tangentopoli*, Roma-Bari, 2000.

- ESPOSITO C., *La Costituzione Italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- FANTI V., *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 34-57.
- FERRAJOLI L., *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in *Lo Stato*, 6/2016, 11-32.
- FERRARI G.F., *Corruzione e anticorruzione: lineamenti generali e luoghi comuni*, in *DPCE Online*, 1/2019, 164-179.
- FERRI G., *Il divieto di ripristino della normativa abrogata dal referendum e la discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1997, 55-77.
- FIDONE G., *Il Contrasto della Corruzione in Italia: l'Obiettivo dell'Integrità nel Sistema Valorale di Riferimento*, in *DPCE Online*, 1/2019, 359-393.
- FIDONE G., *Lotta alla corruzione e perseguimento dell'efficienza*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3/2016, 753-768.
- FINOCCHI R., *Le proposte di legge in materia di conflitto di interessi*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996, 75-115.
- FLICK G.M., *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 6 luglio 2014.
- FLICK G.M., *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, in *Federalismi.it*, 12/2012.
- FLICK G.M., *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 3-4/2018, 461-480.
- FORTI G. (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, 2003.
- FORZATI F., *Il finanziamento illecito ai partiti politici. Tecniche di tutela ed esigenze di riforma*, Napoli, 1998.
- FOTI L., *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, in *Rivista AIC*, 3/2012.
- FRANCAVIGILIA M., *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine*

- del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, 1/2014.
- FREGA S., *Il profilo della Regione Liguria negli ultimi due anni della X Legislatura (2018-2019)*, in *Le Regioni*, 3/2020, 649-671.
- FREGA S., *Il sequestro dei fondi della Lega: brevi osservazioni all'ordinanza del Tribunale del riesame di Genova del 6 settembre 2018*, in *Nuova Giurisprudenza Ligure*, 3/2018, 60-61.
- FROSINI T.E., *Finanziamento della politica e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000, 411-430.
- GALDI M., *La corruzione come disvalore costituzionale*, in *Federalismi.it*, 20/2019.
- GAMBALE P., *Le proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2015.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, 2002.
- GIUPPONI T.F., *Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due Legislature*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, 329-341.
- GIUPPONI T.F., *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 ottobre 2019.
- GORI L., *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018.
- GORLANI M., *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017.
- GRANOVETTER M., *La costruzione sociale della corruzione*, traduzione di BELLI C., PEDERSINI R., in *Stato e mercato*, 78/2006, 343-368.
- GROSSO C.F., *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione in tema di modifiche al codice penale*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 1-13.
- GUSTAPANE E., *Etica pubblica e conflitto di interessi*, in CASSESE S., MATTARELLA B.G. (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Inleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996, 29-51.

- GUSTAPANE E., *Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, in MELIS G. (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, 1999, 13-36.
- IGNAZI P., *Come restituire legittimità ai partiti*, in *Il Mulino*, 6/2019, 924-931.
- IGNAZI P., *I partiti italiani*, Bologna, 1997.
- ISLE, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Tomo II, Varese, 1966.
- LAGROTTA I., *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, Bari, 2020.
- LAGROTTA I., *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, in *Federalismi.it*, 21/2020, 204-227.
- LANCHESTER F. (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza"*, Milano, 2019.
- LANCHESTER F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000.
- LANCHESTER F., *Nota introduttiva*, in *Nomos*, 2/2015.
- LEONE S., *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne*, in TARLI BARBIERI G., BIONDI F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 177-187.
- LIETO S., *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, 4/2012.
- LUPO S., *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica (prima, seconda e terza)*, Roma, 2013.
- MAESTRI G., *«Con metodo democratico»: i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione, nella XVI Legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, 4/2012, 857-886.
- MAESTRI G., *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al "primo" Mortati*, in *Nomos*, 3/2015.
- MAGRI M., *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata: la legge n. 179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*, in *Federalismi.it*, 18/2019.

- MAIELLO V., *Il delitto di traffico di influenze indebite*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 419-434.
- MANES V., *Corruzione senza tipicità*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 3/2018, 1126-1155.
- MANES V., *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la P.A.: profili di illegittimità costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2019, 105-122.
- MANES V., MAZZACUVA F., *Irretroattività e libertà personale: l'art. 25, secondo comma, Cost., rompe gli argini dell'esecuzione penale. Nota a Corte cost., sent. 12 febbraio 2020, n. 32*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista Trimestrale*, 1/2020, 22-44.
- MARCHESE C., *Legge Severino: la Corte si pronuncia ... e resta nel solco dei suoi passi!*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 gennaio 2016.
- MARINI F.S., *La "legge Severino" tra le Corti: luci e ombre dell'incandidabilità dopo la sentenza n. 236 del 2015*, in *Osservatorio AIC*, 6 febbraio 2016.
- MARONE F., *Osservazioni sulla collocazione delle linee guida dell'ANAC nel sistema delle fonti*, in PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, 65-83.
- MAROLDA G., *La non irragionevolezza delle "legge Severino": nota a margine della sent. n. 236/2015 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 gennaio 2016.
- MARSOCCI P., *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 63-102.
- MARSOCCI P., *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012.
- MASSARI O., *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a "La Sapienza"*, Milano, 2019, 117-143.
- MARTINELLI C., VIGEVANI G.E., *Il finanziamento delle associazioni e delle fondazioni politiche*, in TARLI BARBIERI G., BIONDI F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 203-217.



- MATTARELLA B.G., *Il conflitto di interessi dei pubblici funzionari*, in PALAZZO F. (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011, 63-76.
- MATTARELLA B.G., *Per una disciplina del conflitto di interessi degli uomini di governo*, in CASSESE S., MATTARELLA B.G. (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Inleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996, 117-127.
- MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.
- MATTARELLA B.G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007.
- MAZZONI M., STANZIANO A., RECCHI L., *Rappresentazione e percezione della corruzione in Italia. Verso una strumentalizzazione del fenomeno*, in *Comunicazione politica*, 1/2017, 99-118.
- MELIS G. (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, 1999.
- MENEGUS G., *La sospensione di diritto ex "legge Severino" supera ancora una volta il vaglio della Corte. Nota a margine della sent. n. 276 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2/2017.
- MERLINI S., *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in ID. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 5-50.
- MERLINI S., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 51-110.
- MERLINI S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009.
- MERLONI F., *Corruption and Public Administration. The Italian case in a comparative perspective*, Oxford, 2019.
- MERLONI F., *L'applicazione della legislazione anticorruzione nelle Regioni e negli enti locali tra discipline unitarie e autonomia organizzativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, 349-376.
- MERLONI F., CAVALLO PERIN R., *Al servizio della Nazione*, Milano, 2009.
- MERLONI F., PIRNI A., *Etica per le istituzioni*, Roma, 2021.

- MERLONI F., VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010.
- MERUSI F., CLARICH M., *Art. 28*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 356-393.
- MICHELS R., *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia*, 1909, ora in ID., *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia. Saggi sulla classe politica*, Savona, 2020, 53-96.
- MONGILLO V., *La legge "spazzacorrotti": ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 5/2019, 231-311.
- MONTANARI M., *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle Istituzioni internazionali. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1 luglio 2012.
- MORELLI A., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013.
- MORTATI C., *Art. 67*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1986, 179-184.
- MORTATI C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, 1949, ora in *Nomos*, 2/2015.
- MUSACCHIO V., *"Mafia Capitale" è il simbolo delle metamorfosi mafiose*, in *Diritto Penale e Uomo*, 13 giugno 2020.
- MUSELLA F., *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto di Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, in *Nomos*, 3/2015.
- NACCI M.G., *La libertà di associazione ed i suoi limiti nelle dinamiche ordinamentali*, Bari, 2019.
- NICO A.M., *Gli strumenti di prevenzione della corruzione per le cariche pubbliche: incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità*, in PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, 85-101.
- NICO A.M., *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 35-58.
- NICOTRA I.A., *Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale di imparzialità*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. La democrazia in equilibrio*, V, *Collana di studi di Consulta Online*, 2020, 285-311.

- NICOTRA I.A., *Privacy vs trasparenza, il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi.it*, 7/2019.
- PACE A., *Art. 18*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977, 145-237.
- PACE A., *Ineleggibilità, incompatibilità e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari di organi di governo*, in S. CASSESE, B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*, Bologna, 1996, 53-73.
- PALAZZO F., *Conclusioni. Per una disciplina 'integrata' ed efficace contro la corruzione*, in ID (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011, 95-102.
- PALAZZO F. (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011.
- PANUNZIO S.P., *Chi è il «custode» del risultato abrogativo del referendum?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1997, 1993-2002.
- PARISI N., *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in *Federalismi.it*, 9/2019.
- PARISI N., RINOLDI D., *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in FORTI G. (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, 2003, 191-231.
- PASQUINO G., *Art. 49*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992, 2-48.
- PATRONI GRIFFI A., *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 marzo 2016.
- PATRONI GRIFFI F., *Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, in *Federalismi.it*, 20/2015.
- PECORARIO A., *I vent'anni della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa: storia di uno dei più formidabili successi della diplomazia italiana nelle relazioni giuridiche internazionali*, in *Rivista di Studi Politici*, 3/2010, 49-73.
- PEGORARO L., *Giustizia costituzionale comparata. Dai modelli ai sistemi*, Torino, 2015.

- PELISSERO M., *La nuova disciplina della corruzione tra repressione e prevenzione*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 347-353.
- PELLIZZONE I., *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in STAIANO S., FERRAIUOLO G., VUOLO A. (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, 189-227.
- PERTICI A., *Il conflitto di interessi*, Torino, 2002.
- PERTICI A., *La prevenzione della corruzione e dei conflitti d'interessi: introduzione a un sistema in continua evoluzione*, in PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, 3-21.
- PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019.
- PERTICI A., TRAPANI M., *Presentazione*, in PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, XI-XII.
- PESOLE L., *Il ruolo della Corte nel contesto storico-politico segnato dalla bocciatura della riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17/2018.
- PETRILLO P.L., *Democrazie e gruppi di pressione. Un quadro comparato*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione. La democrazia in equilibrio*, V, *Collana di studi di Consulta Online*, 2020, 129-143.
- PICCIRILLI G., *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto Costituzionale*, 3/2019, 85-111.
- PICCIRILLI G., *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016.
- PIGNATONE G., *Le nuove fattispecie corruttive*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3 aprile 2018.
- PIGNATONE G., PRESTIPINO M., *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Bari, 2019.
- PINARDI R., *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1997, 48-55.
- PINELLI C., *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Padova, 1984.

- PINTO F., *Prefazione*, in CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, XIII-XXI.
- PIZZORUSSO A., *Disp. XII. Disposizioni transitorie e finali*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1995, 197-202.
- POGGI A., *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 4/2015.
- PONTI B., *Il luogo adatto dove bilanciare. Il “posizionamento” del diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali vs il diritto alla trasparenza nella sentenza n. 20/2019*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2019, 525-547.
- PULITANÒ D., *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3/2019, 235-250.
- PUPO V., *La Corte costituzionale di nuovo sulla “legge Severino”: legittima la sospensione di diritto degli amministratori locali anche in caso di condanne non definitive antecedenti all’elezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 luglio 2019.
- PUPO V., *La “legge Severino” al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 maggio 2016.
- PUPO V., *Sospensione di diritto dalle cariche elettive: la Corte conferma l’infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sulla “legge Severino”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 gennaio 2018.
- RANIOLO F., *Organizzazione e leadership nei partiti politici*, in *Il Mulino*, 6/2019, 932-939.
- RENZETTI S., *La responsabilità degli enti per corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti in Italia*, in SCOMPARIN L. (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, Torino, 2016, 145-172.
- RESCIGNO G.U., *Interventi del 18 ottobre 2008*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale. Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 323-327.
- RIDOLA P., *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000, 23-43.
- RIDOLA P., *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant’anni*

- dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale. Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009, 7-50.*
- RIDOLA P., *Partiti politici*, in AA.V.V., *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, 66-127.
- RIGANO F., *Art. 18*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, 404-419.
- RIVIEZZO A., *L'Autorità dell'Anticorruzione*, Modena, 2020.
- RIVOSECCHI G., *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2015, 339-378.
- RIVOSECCHI G., *L'incandidabilità agli organi rappresentativi e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo (art. 1, commi 63-65)*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 295-321.
- RIZZO C., *La "spazzafaccendieri" della "spazzacorrotti". Le (persistenti e accresciute) aporie del nuovo traffico di influenze illecite*, in *Archivio Penale*, 1/2019.
- RIZZONI G., *Art. 49*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, 981-1001.
- RONGA U., *La selezione delle candidature*, in STAIANO S., FERRAIUOLO G., VUOLO A. (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019, Napoli, 2020, 49-72.*
- RONGA U., *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei Deputati*, in *Nomos*, 1/2019.
- RONGA U., *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, in *Federalismi.it*, 9/2019.
- ROSSANO C., *Partiti politici*, in AA.VV., *Enciclopedia giuridica*, vol. XXV, Roma, 2002.
- ROSSI E., *I partiti politici*, Roma-Bari, 2007.
- ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011.
- RUGGERI A., *Costituzione, lotta alla corruzione, "buon governo"*, in *Consulta OnLine, Studi*, 3/2019, 520-528.
- RUGGERI A., *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018.
- RUGGERI A., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura*

- del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017.
- RUGGERI A., *Lo Stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta OnLine, Studi*, 1/2021, 124-149.
- RUGGERI A., *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2010.
- SAITTA A., *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013.
- SANTA MARIA L., *Brevi riflessioni su corruzione e attività di lobbying intorno alle osservazioni di Paola Severino*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 giugno 2018.
- SALERNO G.M., *Art. 54*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, 1075-1092.
- SALERNO G.M., *Finanziamento partiti, nessuna riforma solo maggiori controlli*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 98-102.
- SALES I., MELORIO S., *Storia dell'Italia corrotta*, Soveria Mannelli, 2019.
- SCIARRONE R. (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Roma, 2017.
- SCOMPARIN L. (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, Torino, 2016.
- SCOMPARIN L., *Disposizioni processuali*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 493-498.
- SCOMPARIN L., *Premessa*, in ID. (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto*, Torino, 2016, IX-XII.
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, 1991.
- SCUTO F., *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017.
- SEMINARA S., *I delitti di concussione e induzione indebita*, in MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 381-404.

- SEVERINO P., *Finanziamento della politica e corruzione: profili penalistici*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000, 199-206.
- SEVERINO P., *Senza norme sul lobbismo difficile abbattere l'illegalità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 21 giugno 2018.
- SICA A., *Le Associazioni della Costituzione italiana*, Napoli, 1957.
- SIRIANNI G., *Etica della politica, rappresentanza, interessi: alla ricerca di nuovi istituti*, Napoli, 2008.
- SIRIANNI G., *Etica pubblica e prevenzione della corruzione: il problema del personale politico*, in *Diritto Pubblico*, 3/2014, 927-951.
- SIRIANNI G., *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in MERLONI F., VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, 129-134.
- SPADARO A., *Costituzionalismo versus populismo (sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, ottobre 2009, nonché in BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, 2009.
- SPAGNOLO G., *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, Padova, 1990.
- SPANGHER G., *L'anticorruzione "imita" il modello crimine organizzato*, in *Guida al Diritto*, 7/2019, 6-10.
- STAIANO S., FERRAIUOLO G., VUOLO A. (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020.
- STERPA A., *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 14/2004.
- STROPPIANA L., *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1999, 649-661.
- TARLI BARBIERI G., *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, Modena, 2020.
- TARLI BARBIERI G., *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in MERLINI S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 89-155.
- TARLI BARBIERI G., BIONDI F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.



- TARLI BARBIERI G., nella sua relazione tenuta alla XII Giornata italo-spagnolo-brasiliana di Diritto Costituzionale su *Transparencia, acceso a información pública y lucha contra la corrupción. Tres experiencias a examen: Italia, Brasil y España*, Jerez de la Frontera 26-27 settembre 2019, nella terza sessione dedicata a *La lucha contra la corrupción a la búsqueda del buen gobierno*.
- TARTAGLIA POLCINI G., *Il Paradosso di Trocadero*, in *Il Diritto Penale della Globalizzazione*, 22 ottobre 2017.
- TARTAGLIA POLCINI G., *La corruzione. Tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*, Roma, 2018.
- TESAURO A., *I partiti politici*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 477-494.
- TRAPANI M., *L'istituto della sospensione dalla carica elettiva: recente giurisprudenza della Corte, evoluzione normativa, dubbi non risolti e nuove tecnologie*, in PERTICI A., TRAPANI M. (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione. Atti del Convegno. Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, 2019, 121-135.
- TRAVERSO C.E., *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 2/1968, 281-300.
- TROCCOLI G., *Il finanziamento delle campagne elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1992, 317-335.
- TRUCCO L., *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, II ed., Torino, 2011.
- TRUCCO L., *Tendenze involutive del sistema elettorale politico in Italia*, in *Nomos*, 1/2021.
- TRUCCO L., "Sentenza Italicum": *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta OnLine, Studi*, 1/2017, 149-174.
- TURONE S., *Politica ladra. Storia della corruzione in Italia. 1861-1992*, Roma-Bari, 1992.
- UBIALI M.C., *Attività politica e corruzione. Sull'opportunità di uno statuto penale differenziato*, Milano, 2020.
- UBIALI M.C., *La disciplina italiana in materia di corruzione nell'ultimo rapporto del GRECO: tra le criticità, la corruzione degli arbitri, la corruzione internazionale, il finanziamento dei partiti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 10 luglio 2018.

- UBIALI M.C., *Le motivazioni delle sentenze del Tribunale e della Corte d'Appello di Milano nel processo per corruzione nei confronti di Roberto Formigoni*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 25 marzo 2019.
- VANDELLI L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 2009.
- VANNUCCI A., *Atlante della corruzione*, Torino, 2012.
- VANNUCCI A., *L'evoluzione della corruzione in Italia*, in *Astrid Rassegna*, 14/2010.
- VECCHIO G., TRIONFINI P., *Storia dell'Italia Repubblicana (1946-2014)*, Milano, 2014.
- VENTURA L., *Art. 54*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 47-129.
- VERONESI P., *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata dalla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1997, 55-62.
- VIGANÒ F., *La Consulta respinge le censure di illegittimità costituzionale della c.d. legge Severino in materia di sospensione dalle cariche politiche in conseguenza di sentenze di condanna*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 19 dicembre 2016. a commento della decisione n. 276/2016.
- WEBER M., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004.
- WEBER M., *La politica come professione*, in ID., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004, 47-121.