



8 MAGGIO 2019

Tentativi di prevenzione della
corruzione politica. Utilità e profili
critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3

di Umberto Ronga
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*

di Umberto Ronga

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Sommario: 1. Finanziamento della politica e contrasto alla corruzione. Notazioni introduttive. 2. Partiti, movimenti politici, fondazioni: la *ratio* di una equiparazione utile ma difficile. 2.1. Profili problematici. 3. La trasparenza come politica di prevenzione della corruzione e criterio di selezione. Il caso dei candidati alle elezioni. 4. Le sanzioni. 5. Un auspicio condivisibile ma forse debole. Il caso della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici. 6. Una delega al Governo: (ancora) una opportunità (da non sprecare). 7. Prime considerazioni conclusive.

1. Finanziamento della politica e contrasto alla corruzione. Notazioni introduttive

La legge 9 gennaio 2019, n. 3, denominata – con una formula evocativa e, invero, non estranea a una certa «enfasi retorica»¹ – come «Spazzacorrotti», reca disposizioni, tra l'altro, «in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici»². Specificamente, tali materie sono disciplinate nei commi 11-28, dell'articolo 1, della citata legge, che è formata da un articolo e da 30 commi; profilo di tecnica legislativa, quest'ultimo, che meriterebbe di essere indagato – forse ancor prima dei contenuti del provvedimento – nel contesto più ampio di un'analisi sui temi della qualità della legislazione e delle, sempre meno considerate, regole di *drafting* normativo³.

Quanto ai contenuti, vengono in rilievo molteplici profili, alcuni dei quali offrono spunti di primario interesse per l'osservazione costituzionalistica. Prima di entrare nel merito degli stessi, appare utile compiere qualche notazione, benché minima, di carattere introduttivo, per comprendere il contesto in

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. R. CANTONE, *Dal Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, in *Giurisprudenza Penale web*, ottobre 2018, 1.

² Così è rubricata la legge: «Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici».

³ Anche la legge c.d. anticorruzione si compone di due soli articoli: un primo articolo, recante le disposizioni, suddiviso in ben 83 commi; un secondo articolo, recante soltanto la c.d. «clausola di invarianza», a garanzia che il provvedimento non comporti oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche. Anche in questo caso, l'esigenza di formulazioni di questo genere è procedurale e politica, in quanto tesa a snellire – non di rado sacrificando il dibattito parlamentare – le procedure e a neutralizzare il conflitto partitico (il Governo pose la questione di fiducia al Senato al fine di consentire la rapida approvazione della legge). Cfr., sul tema, F. ROMANO (a cura di), *Drafting legislativo e controllo di qualità: esperienze e proposte*, Firenze, Technical Report, Internal Memorandum, 3, 2003; R. PERCHINUNNO, *Il drafting legislativo. Il linguaggio, le fonti, l'interpretazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008; T.E. FROSINI, *Il drafting legislativo in Italia e altrove*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 127, 2000, 7-41.

cui si colloca questo intervento, soprattutto per quel che riguarda alcune delle principali materie oggetto di interesse; per citarne soltanto due: il finanziamento della politica e le regole di trasparenza.

Il primo tema si colloca nel quadro di un dibattito risalente, importante per opzioni ideologiche e scelte normative: il finanziamento (specialmente pubblico) dei partiti è senz'altro, in questo intervento, uno dei principali fattori con cui il legislatore ha dovuto fare i conti. Il secondo – quello della trasparenza – è declinato in una duplice prospettiva, come *regola* e come *politica*, cioè in una linea di tendenziale coerenza con la più recente filosofia di intervento sull'argomento⁴. Si tratta di un complesso percorso normativo che, muovendo principalmente dalla legge 6 novembre 2012, n. 190⁵, si articola, anche in recepimento di consolidate prassi internazionali, in un quadro di disposizioni e di strumenti di prevenzione amministrativa della corruzione⁶. Il tema della trasparenza è infatti considerato come regola di controllo e, contestualmente, come politica di intervento tesa alla prevenzione della corruzione attraverso la vigilanza della pubblica opinione sull'attività dei decisori pubblici⁷.

Il primo versante – quello del finanziamento – attraversa stagioni complesse, di segno profondamente diverso, tanto sul piano della disciplina, quanto su quello della sensibilità del legislatore e della opinione pubblica. Esso muove i propri passi agli inizi degli anni Settanta⁸, quando il concetto del finanziamento

⁴ Cfr., per una utile ricostruzione del tema della trasparenza alla luce del ruolo della pubblica amministrazione, P. CANAPARO, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *federalismi.it*, 4, 2014, spec. 49 ss. e 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, spec. 7 ss.

⁵ Su questa legge, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, cfr. B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013; R. GAROFOLI, *La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione*, relazione svolta al convegno “Il contrasto alla corruzione: le prospettive aperte dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190”, tenuto presso la Corte di Cassazione il 17 aprile 2013, in

<http://www.magistraturademocratica.it/mdem/upy/farticolo/LA%20RELAZIONE%20DI%20ROBERTO%20GAROFOLI.pdf>, ove l'A. spiega, in premessa, che «in altri Paesi, pure afflitti da livelli di diffusione della corruzione pubblica non sempre più allarmanti di quelli nazionali, le politiche di contrasto sono state elaborate ed attuate già da decenni (Australia, Corea del Sud, Francia, Georgia, Stati Uniti, per citarne solo alcuni)»; ID., *Il contrasto alla corruzione: la legge 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2013.

⁶ Prima della “legge anticorruzione”, infatti, non era presente un quadro normativo unitario sul tema, a esclusione della “riforma Brunetta” (l. 4 marzo 2009, n. 15, “Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti”, e decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”), in quanto erano indicate espressamente tra le finalità la salvaguardia della legalità e lo sviluppo della cultura dell’integrità e dell’etica pubblica.

⁷ Qui si colloca altresì il tema della legge sulle lobby, ritenuta, anche ad avviso di chi scrive, quale fattore di supporto alle politiche di prevenzione della corruzione in sede politica. Questa tesi è, da ultimo, sostenuta in U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

⁸ Risale al 1974 la cd. “legge Piccoli” (l. 195/1974).

della politica⁹ era inteso, almeno principalmente, come un modo per assicurare l'indipendenza dei singoli e limitare le forme illecite, più o meno sotterranee, di sostegno economico alle organizzazioni partitiche¹⁰. Questa impostazione rispondeva anche alla idea di costruzione di un modello democratico ispirato alla garanzia minima di uguaglianza delle *chances* di accesso dei cittadini alla vita politica¹¹ e, in un discorso più complesso, che tiene conto di fattori diversi – come, per esempio, quello della democrazia interna alla forma partito – quale occasione di partecipazione degli stessi alla dimensione partitico-politica¹². Dopo alcuni decenni, tuttavia, soprattutto in considerazione dei noti fatti di cronaca politica e giudiziaria¹³ e della emersione di un “malessere antipolitico” generalizzato scaturito nella stagione referendaria dei primi anni Novanta¹⁴, la prospettiva del legislatore sul tema è considerevolmente cambiata. In particolare, alla luce dell'utilizzo fuori controllo dei fondi pubblici ricevuti dai partiti, il tema del costo della politica e delle sue forme di finanziamento ha subito un netto cambio di marcia presso l'opinione pubblica, dando vita a un dibattito pubblico segnato da radicali contrapposizioni e contraddizioni culturali, politiche, normative¹⁵.

In questo nuovo contesto culturale e politico, che, peraltro, è sottoposto a costanti mutamenti di sensibilità dei cittadini intorno agli argomenti in questione, si può collocare l'intervento del legislatore.

⁹ Da questo punto di vista, il finanziamento può essere inteso come il «parametro della concezione che quell'ordinamento si è voluto dare nel definire il rapporto tra cittadini e istituzioni», tenuto conto che «In tutte le democrazie moderne, la disciplina del finanziamento della politica è essa stessa espressione di un modo di intendere, tra forma di Stato e di governo, il rapporto tra governanti e governati» (così G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, 2012, p. 1, in http://www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf).

¹⁰ Cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano, Giuffrè, 2012; sul tema della corruzione, F. LANCHESTER, (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000; P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos*, I, 1999, 8; M. RUBECHI, *Il finanziamento pubblico ai partiti e la sua trasparenza: profili storico-evolutivi*, Macerata, EUM-Edizioni Università di Macerata, 2016; S. CECCANTI, *Il finanziamento della politica*, in *Nomos*, 3, 2018, il quale interviene sulle tendenze del disegno di legge Bonafede; F. CLEMENTI, *Finanziare una democrazia poliarchica per non alimentare il populismo*, in *Italianieuropei*, 5, 2012.

¹¹ «Il finanziamento pubblico della politica è posto in essere in quanto è funzione, garanzia e strumento del mantenimento di un ordinamento pluralistico, e dunque democratico, ossia rappresentativo di quei valori e principi fondanti sui quali poggiano costituzionalmente i nostri ordinamenti» (G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, cit., 11).

¹² Cfr. A. BARBERA, “La democrazia “dei” e “nei” partiti tra rappresentanza e governabilità”, in *Forum dei “Quaderni Costituzionali”*, 2007.

¹³ Si fa riferimento alla esperienza di “Manipulite”. Per una ricostruzione di quei fatti, da ultimo, si v. E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell'età repubblicana*, Milano, Laterza, 2018.

¹⁴ Considerano anche il rapporto tra le stagioni antipolitiche e il rapporto delle stesse con le vicende politico-istituzionali, come quelle dei *referendum* dei primi anni Novanta, A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007 e A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003; nell'ambito della consistente letteratura sul tema, da ultimo, si v. G. ORSINA, *La democrazia del narcisismo: breve storia dell'antipolitica*, Venezia, Marsilio Editori, 2018.

¹⁵ Si tratta della cd. “riforma Letta” (l. 96 del 2012); cfr., sul tema, D. PORENA, *Nuove “norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici”:* come cambia in Italia il sistema di finanziamento pubblico alla politica alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge 6 luglio 2012 n. 96, in *federalismi.it*, 2, 2013; M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Le reali innovazioni della nuova legge sui rimborsi elettorali*, in *Rass. Parl.*, IV, 2013, spec. 840 ss.

2. Partiti, movimenti politici, fondazioni: la *ratio* di una equiparazione utile ma difficile

Un profilo ragguardevole, di interesse primario nell'intervento legislativo in commento, risiede nel tentativo di stabilire una equiparazione di partiti e movimenti politici alle fondazioni, nonché nella fissazione, in considerazione di questa equiparazione, di un limite di collegamento – a una fondazione soltanto – per ciascun partito o movimento politico. Per comprendere la portata di questo intervento, occorre preliminarmente, anche in questo caso, qualche precisazione di carattere teorico.

Nel corso degli anni si è registrato uno sviluppo considerevole, non di rado incontrollato, di fondazioni politiche e *think tank*¹⁶. Qualche dato può dare conto di questa tendenza: tra il 1950 e il 2015, in Italia, sono stati creati oltre sessanta *think tank*; la gran parte è stata istituita tra il 2000 e il 2009, ma una crescita esponenziale, quasi improvvisa, si è avuta nel corso degli ultimi dieci anni, con un picco negli ultimi cinque¹⁷. Da ultimo, sono state censite oltre centoventi strutture tra *thin ktank*, fondazioni e associazioni politiche, concentrate in prevalenza nel Lazio; a seguire in Lombardia e, con numeri minori, in Campania e Piemonte; infine, con percentuali molto basse, in Abruzzo, Emilia Romagna, Toscana e Veneto. Tali organizzazioni sono ripartite principalmente in *think thank*, fondazioni e associazioni, che possono assumere la funzione di centri di aggregazione politica, oppure di centri di formazione politica e ricerca accademica, oppure, ancora, organizzazioni che hanno come obiettivo quello di svolgere attività culturali di *policy making* su specifiche materie. Queste realtà sono nate e si sono sviluppate in maniera così repentina per diversi motivi: primo, tra questi, il tentativo dei partiti di dotarsi di strutture contigue a essi per analizzare le politiche pubbliche avvalendosi del supporto di centri studio e di comitati scientifici e culturali. Nei fatti, però, le fondazioni politiche hanno svolto un ruolo precipuo nell'attività di sovvenzionamento dei partiti, anche in considerazione della loro capacità di sottrazione agli obblighi di trasparenza e di elusione delle regole di bilancio e di controllo pubblico previste per le organizzazioni di partito. Entrambe queste circostanze, d'altronde, trovano specifici fattori di conferma. La prima trova supporto nel dato strutturale relativo alla composizione di queste strutture: le due principali componenti

¹⁶ «I *think thank* rappresentano una realtà consolidata del sistema politico italiano da circa vent'anni», così M. DILETTI, *Il think thank e il caso italiano*, in AA.V.V., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2019, 424.

¹⁷ Cfr. M. SCHACCHIOLI, *La giungla delle fondazioni politiche: sono 60 quelle attive ma sui conti non c'è trasparenza*, in *La Repubblica*, http://www.repubblica.it/speciali/politica/data-journalism/2015/04/16/news/fondazioni_politiche_think_tank_in_italia_sono_59_trasparenza_finanziatori_sol_di_soci_bilancio-111590815/. Per i dati elaborati da *Openpolis*, http://www.repubblica.it/speciali/politica/data-journalism/2015/04/10/news/fondazioni_politiche_e_think_tank_in_italia_i_grafici_interattivi_di_openpolis_-111615205/. È interessante notare come, di alcuni di questi dati, tiene conto il legislatore medesimo nella relazione tecnica a corredo del provvedimento, dove si citano, peraltro, proprio quelli della citata indagine di *Openpolis*, cfr. http://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.1189.18PDL0029490&back_to=http://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=1189-e-sede=-e-tipo=#RT.

delle fondazioni, infatti, appartengono, in percentuali tendenzialmente eguali, al mondo della politica e a quello dell'accademia, a seguire, a quelli della imprenditoria, del giornalismo e della comunicazione istituzionale¹⁸; la seconda circostanza, invece, trova conferme nelle vicende giudiziarie¹⁹. Secondo un'indagine²⁰, sarebbero soltanto quattro le piattaforme che hanno reso pubblico l'elenco dei propri soci; quattro quelle che hanno reso controllabile il proprio bilancio; e una soltanto quella che ha comunicato, in presenza del consenso degli stessi, i nominativi dei finanziatori. Ciò ha condotto a una riflessione circa la necessità di comprendere le regole e i meccanismi di finanziamento di queste organizzazioni – specie alla luce dell'abolizione del finanziamento pubblico avvenuta nel 2017 – ed ha generato seria preoccupazione nella stessa Autorità nazionale anticorruzione, espressa anche attraverso le parole del suo presidente²¹.

È opportuno considerare i dati citati alla luce del contesto, complesso e articolato, in cui si colloca l'intervento del legislatore sul punto. In particolare, essi vanno contestualizzati nel quadro delle disposizioni che il legislatore ha posto per assicurare la tracciabilità delle erogazioni previste per i partiti e, quale elemento di non trascurabile novità, altresì per le fondazioni. L'esigenza di un collegamento tra partiti e fondazioni risiede, oltre che nelle ricostruzioni compiute in sede scientifica²², anche nelle inchieste giudiziarie, allorché le fondazioni sono rappresentate quali «principali collettori del finanziamento privato»²³.

In risposta a questa esigenza, il legislatore dispone che sia assicurata la tracciabilità – mediante un meccanismo automatico di prestazione del consenso alla pubblicità da parte dei soggetti erogatori – per le elargizioni di contributi in denaro complessivamente superiori, nell'arco dell'anno, a euro 500 per soggetto erogatore; oggetto della disposizione sono sia le prestazioni, sia le altre modalità di sostegno, di

¹⁸ Ancora, cfr. dati *Openpolis*: il 37% degli esponenti proviene dal mondo della politica; il 35% da quello accademico; quasi il 12% è rappresentato da imprenditori o manager; il 3,8% è composto da giornalisti.

¹⁹ «[...] un numero crescente di inchieste giudiziarie [sulle fondazioni] ha disvelato il ruolo di “schermo” per le dazioni attraverso una interposizione fra corruttore e corrotto», così. R. CANTONE, *Ddl Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, cit., 5.

²⁰ Sulla fondazione *Openpolis*, cfr. <https://www.openpolis.it/fondazione/chi-siamo/>.

²¹ «È inutile imporre la trasparenza nei bilanci dei partiti, che ormai sono spompanti e nessuno li finanzia più direttamente. Invece queste fondazioni ottengono, spesso attraverso altre mediazioni, i quattrini che sono il vero motore delle campagne elettorali», sono stralci dell'intervista rilasciata da R. Cantone a *l'Espresso*, già qualche anno fa, il 10, dicembre 2014, <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2014/12/10/news/cantone-fare-trasparenza-sulle-fondazioni-dei-politici-1.191355>.

²² Considera questo legame, per cogliere le dinamiche in atto nel sistema partitico, alla luce di una ricerca condotta insieme agli studiosi delle scienze sociali e politiche, S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti*, Jovene, Napoli, 2014. Ancora, 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*, Roma, Aracne, 2016, 203-216; P. PISICCHIO, *Le fondazioni politiche in Italia*, Bari, Cacucci, 2011; S. AMBROSINO, *I soggetti del settore culturale. Le fondazioni culturali “di origine” o “a vocazione politica”* in www.aedon.mulino.it/archivio/2010.

²³ Cfr. R. CANTONE, *Ddl Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, cit., 5.

equivalente valore, per soggetto erogatore, a partiti e movimenti politici. Inoltre, il medesimo modello di tracciabilità, in ordine agli stessi tipi elargizioni, è esteso alle liste e ai candidati alla carica di sindaco partecipanti alle elezioni amministrative nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti²⁴. A rafforzare questa previsione, infine, è posto anche il divieto, in capo a partiti e movimenti politici, di ricevere contributi di tipo economico o di altro genere²⁵ qualora essi provengano da soggetti – sia persone fisiche che enti – che si dichiarino contrari alla pubblicità dei dati.

Più nello specifico, i dati di cui si richiede la pubblicità ai fini delle esigenze di tracciabilità – che possono variare in ragione della natura della elargizione (se economica o meno, etc.) – sono annotati e custoditi nell’ambito del registro posto presso la sede legale del partito o movimento politico e, successivamente, pubblicati nei rispettivi siti *internet*.

A questo meccanismo di controllo e pubblicità non sono previste molte deroghe, se non in alcuni casi specifici: ad esempio, per le attività di tipo non commerciale, professionale o di lavoro autonomo di sostegno alle iniziative del partito o del movimento politico (ma prevedendo comunque, per qualsiasi elargizione, l’obbligo in capo alla organizzazione politica di rilasciare ricevuta); contestualmente, è posto l’obbligo di conservazione di tali ricevute affinché possa compiersi il computo delle elargizioni ricevute e considerare la entità dei contributi complessivamente riscossi²⁶.

2.1 Profili problematici

Pur nel ribadire l’importanza dell’intervento su questo specifico profilo, occorre segnalare alcune criticità. In primo luogo, l’equiparazione di fondazioni, associazioni e comitati politici ai partiti e ai movimenti politici ha inevitabilmente prodotto una estensione, peraltro considerevole, della definizione di trasparenza e di democraticità, oltre che di contribuzione volontaria e indiretta del partito politico; estensione di un ambito di intervento che ha finito per ampliare quello contenuto nel decreto legge recante disposizioni in materia di abolizione del finanziamento pubblico diretto²⁷.

L’elemento di novità introdotto con il comma 20, dell’art. 1, della legge in questione pone dinanzi a problemi di diverso genere. L’equiparazione di partiti e movimenti politici con le fondazioni, le associazioni e i comitati, laddove questi siano costituiti da organi direttivi la cui composizione derivi, in

²⁴ Art. 1, co. 11.

²⁵ «Contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno a carattere patrimoniale», art. 1, co. 11.

²⁶ Cfr. art. 1, co. 11, ultimo periodo.

²⁷ È dunque considerevolmente esteso l’ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni per la trasparenza e la semplificazione dei partiti politici di cui all’articolo 5, comma 4, del Decreto-Legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 febbraio 2014, n. 13 (G.U. 26/02/2014, n. 47), 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”.

tutto o in parte, da deliberazioni di partiti o movimenti politici, estende considerevolmente l'ambito oggettivo dell'intervento. Allo stesso modo non appare di agevole applicazione quando l'equiparazione coincida con componenti di partiti o movimenti politici, oppure con persone che siano state, nei dieci anni precedenti, membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo, di assemblee elettive regionali o locali, o abbiano ricoperto incarichi di governo a livello nazionale, regionale o locale, o incarichi istituzionali cui abbiano avuto accesso in ragione della loro appartenenza a partiti o movimenti politici. Questa estensione comporta, inevitabilmente, anche l'ampliamento più o meno generalizzato della compagine delle organizzazioni oggetto di controllo: vale a dire, ciò che è realmente fondazione non è detto che trovi sicuramente elementi di distinzione da ciò che fondazione non è, in tal modo conducendo al rischio, giù considerato, di una «concezione di fondazione, associazione o comitato politico molto vaga»²⁸. A ben vedere, questi profili di criticità emergono già, molto in concreto, nella verifica della composizione degli organi direttivi di fondazioni, associazioni e comitati, soprattutto quando nell'ambito degli stessi si registri la presenza di personalità politiche o che abbiano ricoperto ruoli politici. Stando alla lettera della disposizione, infatti, cosa comporta il fatto che tali contesti siano «composti in tutto o in parte da politici»? Si tratterebbe di un quesito forse destinato, almeno al momento, a restare privo di una risposta inequivocabile. E ancora, l'estensione del criterio della composizione ai politici non soltanto a livello nazionale, ma anche a tutti i politici eletti nelle assemblee elettive a livello locale, se da una parte appare come un tentativo di inclusione teso a rafforzare la regolazione del tema, dall'altro, in realtà, pone problemi molto concreti, ad esempio in ordine alla effettiva capacità di monitorare numeri così elevati, come si dirà più avanti anche in relazione alla Commissione deputata al controllo.

Inoltre, tanto ragguardevole quanto problematica, appare, oltre alla generalizzata previsione della citata equiparazione, la specificazione circa il ruolo delle fondazioni nell'attività di elargizione di contributi a titolo di liberalità: il legislatore ha stabilito, infatti, che sono equiparate al regime delle organizzazioni politiche quelle fondazioni e quelle associazioni che erogano somme a titolo di liberalità superiori a euro

²⁸ Così, l'analisi di *Openpolis* su *Le nuove regole sulle fondazioni politiche sono poco chiare*, <https://www.openpolis.it/le-nuove-regole-sulle-fondazioni-politiche-sono-poco-chiare/>. Ulteriori criticità sono contenute nella *Nota di aggiornamento*, dal titolo *La legge cd. Spazzacorrotti*, pubblicata nel marzo del 2019 da Confindustria, ove, a pagina 8, si segnala «che uno dei criteri adottati dalla legge anticorruzione ai fini di tale assimilazione, ovvero quello basato sul collegamento, peraltro risalente (10 anni), tra mondo politico e soggetti che sono oggi membri di organi apicali di associazioni, fondazioni e comitati, rischia - seguendo il dato letterale della formulazione - di coinvolgere enti che con la politica hanno poco o niente a che fare [come il caso] delle associazioni datoriali di categoria consultate dal mondo politico in qualità di portatori di interessi». Profilo che, ancora una volta, apre la prospettiva della riflessione verso ulteriori temi, che guardano alla correlazione tra portatori di interessi e decisori pubblici, come segnalato, da tempo, da P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, Giuffrè, 2011 e, da ultimo, se si vuole, U. RONGA, *Rappresentanza di interessi e modelli di legislazione. Per una legge sulle lobby*, in AA.VV., *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, cit., 474.

5.000, oppure che contribuiscano al finanziamento di iniziative o di servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o articolazioni interne.

Dalla estensione delle definizioni e dalla rispettiva vaghezza derivano, infine, ulteriori profili di criticità: ad esempio, in relazione alla corretta individuazione degli obblighi delle strutture riconosciute come fondazioni, associazioni o comitati politici. Infatti, agli obblighi – circoscritti ma riconoscibili – previsti nella disciplina precedente, si contrappone, oggi, un regime di generalizzata indeterminatezza. Il legislatore del 2013²⁹ aveva stabilito che, in capo alle fondazioni riconosciute come “diretta emanazione” del partito, vi fosse l’obbligo di pubblicazione di statuto e bilancio. Il legislatore del 2019, invece, operando quella estensione – della cui vaghezza si è detto –, dunque ponendo la equiparazione di fondazioni e associazioni politiche a partiti e movimenti politici, non precisa, almeno non in modo inequivocabile, quali siano gli obblighi in capo a quelle organizzazioni e strutture, vale a dire i documenti che, in concreto, si renda obbligatorio pubblicare³⁰.

La indeterminatezza sul punto non è risolta neppure dal Centro studi della Camera dei deputati, laddove è precisato, senza ulteriore dettaglio, che il medesimo regime di obblighi in tema di trasparenza e rendicontazione dei partiti politici è applicato alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati ove ricorra uno e gli elementi previsti dal testo legislativo³¹.

Sempre in tema di finanziamento, un ulteriore divieto – che assume specifico interesse – è posto, all’art. 1, co. 2, della legge in esame, con riguardo alle forme di elargizione, a favore di partiti o movimenti politici, che provengano dall’ “estero”. È infatti previsto il divieto, per le citate organizzazioni, di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno da «governi o enti pubblici di Stati esteri» (art. 1, co. 2), nonché da «persone giuridiche» che abbiano sede in uno Stato estero e che, dunque, non siano assoggettate a obblighi fiscali in Italia. E tale divieto, inoltre, è esteso anche alle persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o che siano private del diritto di voto. La *ratio* di questa disposizione pare rintracciabile, almeno principalmente, nella esigenza di controllo delle elargizioni che, per ragioni fiscali correlate al diverso stato di provenienza delle stesse, si sottraggano agli obblighi fiscali

²⁹ In particolare, si v. il l’articolo 5, co. 4, del decreto legge n. 149 del 2013.

³⁰ «Non è evidente quindi se le associazioni e fondazioni politiche dovranno pubblicare solo bilancio e statuto o anche, per esempio, l’elenco dei donatori. I documenti presentati a sostegno del provvedimento non aiutano a chiarire il dubbio. Nella relazione tecnica della ragioneria dello stato si limita l’equiparazione, e i relativi obblighi, al comma 1 dell’articolo 5 della legge del 2013. Comma che parla solo di statuto e bilancio. Sfumatura confermata anche dalla relazione presentata dal ministro Bonafede in presentazione del provvedimento», cfr. <https://www.openpolis.it/le-nuove-regole-sulle-fondazioni-politiche-sono-poco-chiare/>.

³¹ Cfr. <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/gi0029c.Pdf>.

in Italia e, dunque, all'effettiva capacità di controllo da parte dell'ordinamento interno dei trasferimenti economici o delle citate, differenti ipotesi di sostegno alle organizzazioni politiche italiane³².

Anche il Garante per la protezione dei dati personali, intervenuto durante l'iter parlamentare di approvazione del provvedimento, ha espresso l'esigenza di operare una delimitazione del campo di applicazione della norma, «selezionando – all'interno del variegato ambito associativo – gli enti che effettivamente svolgano un ruolo attivo di supporto a partiti e movimenti»³³.

Gli obblighi di trasparenza e i rispettivi divieti sinora considerati sono correlati a un regime sanzionatorio di tipo pecuniario: esso impone che le somme eventualmente ricevute dai partiti e dai movimenti politici non siano ripetibili, e siano versati alla cassa delle ammende³⁴.

3. La trasparenza come politica di prevenzione della corruzione e criterio di selezione. Il caso dei candidati alle elezioni

Un altro profilo oggetto della disciplina in esame riguarda la trasparenza dei candidati alle elezioni politiche. A partire dal comma 14 della legge in esame, infatti, il legislatore sposta l'attenzione dall'organizzazione partitica e dai rispettivi meccanismi di finanziamento, al profilo soggettivo dei singoli candidati alle elezioni³⁵.

Volendo recuperare alcune considerazioni espresse più sopra, in questa parte il legislatore interviene sul tema della pubblicità dei dati tentando di valorizzare il paradigma della trasparenza come *regola e politica* di prevenzione, nonché come *criterio* di valutazione politica³⁶. A tale fine, è previsto l'obbligo per i

³² Sul punto, è chiara, per esempio, la posizione di Confindustria: «è ragionevole ritenere che questo complesso di disposizioni sia incompatibile con la natura e la struttura del Sistema associativo di Confindustria e che, quindi, gli obblighi contemplati non siano da considerarsi applicabili alle relative associazioni. L'unico adempimento che astrattamente potrebbe essere esteso anche al Sistema è quello relativo all'informazione sul proprio assetto statutario e sul bilancio, che tuttavia integra una previsione già diffusa nella prassi e che, quindi, non sembra avere una reale portata innovativa», *Nota di aggiornamento*, cit., 9.

³³ Cfr. audizione informale di Antonello Soro, Presidente dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, durante l'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 1189.

³⁴ I commi sinora considerati, quelli cioè che vanno dal comma 11 al comma 13, riguardano specificamente il tema della tracciabilità dei conferimenti, economici e non solo, a partiti e movimenti politici, e il rispettivo regime sanzionatorio.

³⁵ A conferma di questa tendenza: «Se la conoscenza di questo tipo di informazioni (favorita dallo sviluppo delle nuove tecnologie) è diventata oggi un'esigenza primaria per la collettività intera, non è meno vero che l'esigenza della trasparenza e la sua progressiva positivizzazione quale principio giuridico è l'ultimo passo di un lungo percorso intrapreso dallo Stato moderno che, costruito sul verticismo, sulla gerarchia e sul segreto degli arcana imperii, si è progressivamente aperto al dialogo e alla partecipazione dei e con i consociati», L. CALIFANO, *Le nuove Linee guida del Garante privacy sulla trasparenza nella PA, Relazione forum PA*, in www.garanteprivacy.it, 2014.

³⁶ Sul cambio di prospettiva nell'azione del legislatore sul tema della corruzione, cfr. G. M. FLICK, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Cass. pen.*, 2014, 2754.

candidati di pubblicazione del *curriculum*, nonché del certificato penale prodotto dal casellario giudiziale³⁷, senza che ciò debba presupporre il rilascio del consenso «espresso»³⁸ da parte degli interessati³⁹. Tali documenti devono essere pubblicati nel sito istituzionale del partito o del movimento cui è iscritto il candidato, entro il quattordicesimo giorno antecedente alla data delle competizioni elettorali, di qualsiasi genere di competizione elettorale si tratti⁴⁰. Ulteriori specificazioni sull'argomento sono poste quanto alla destinazione dei documenti sopra elencati, agli obblighi di pubblicità e agli obiettivi di tali modalità di trasparenza⁴¹.

Più nel merito, il legislatore stabilisce che le informazioni e le documentazioni elencate debbano essere raccolte in una specifica sezione, denominata «Elezioni trasparenti», da tenere a due livelli istituzionali: un primo livello, nell'ambito del sito internet dell'ente cui si riferisce la consultazione elettorale; un secondo livello, nell'ambito del portale del Ministero dell'Interno, qualora la consultazione elettorale di riferimento riguardi l'elezione dei componenti del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo. Sono pertanto moltiplicate le sedi di diffusione delle notizie, soprattutto in considerazione della difficoltà di reperire i dati in assenza di una specifica sezione su portale istituzionale⁴². In questo quadro il tema dell'accesso alle informazioni risponde all'esigenza di garantire il controllo dei cittadini elettori e favorire l'istanza partecipativa consapevole – «l'accessibilità alle informazioni diviene partecipazione e, dunque, strumentale alla costruzione di un corretto rapporto fra amministrazione e cittadino»⁴³ – benché occorra tenere sempre presente il profilo del bilanciamento tra le esigenze diverse.

Quanto al periodo utile per la pubblicazione delle informazioni nella sezione in commento, è indicato il settantesimo giorno antecedente alla data della consultazione elettorale.

³⁷ Tale certificato deve essere rilasciato dal casellario giudiziale non oltre novanta giorni prima della data della consultazione elettorale.

³⁸ Art. 1, co. 14.

³⁹ In questo contesto andrebbe collocato, altresì, il tema del bilanciamento degli interessi, specialmente tra esigenze di trasparenza e tutela dei dati personali, ma sul punto si rinvia alle ricostruzioni teoriche di L. CALIFANO, *Trasparenza e privacy: la faticosa ricerca di un bilanciamento mobile*, in L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014, nonché, *ivi*, M. VIGGIANO, *I limiti alla pubblicità dell'azione amministrativa per finalità di trasparenza derivanti dalla protezione dei dati personali*; ancora sulla ricerca del bilanciamento, alla luce dell'ordinamento costituzionale, v. I. NICOTRA, *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totale e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in *federalismi.it*, 11, 2015.

⁴⁰ È prevista una sorta di agevolazione tributaria per i candidati che ottemperino a questi obblighi di pubblicazione, in quanto «le imposte di bollo e ogni altra spesa, imposta o diritto dovuti ai pubblici uffici [in considerazione dell'adempimento di tali obblighi] sono ridotti della metà», Art. 1, co.14, ultimo capoverso.

⁴¹ Comma 15, art. 1.

⁴² Segnalato da *Riparte il Futuro*, www.riparteilfuturo.it.

⁴³ Così come già sostenuto da L. CALIFANO, *Le nuove Linee guida del Garante privacy sulla trasparenza nella P.A.*, cit.

La *ratio* di questa pubblicazione – come specificato dal legislatore – risiede nell’obiettivo di consentire all’elettore di avere accesso alle informazioni mediante una modalità di ricerca «per circoscrizione, collegio, partito e per cognome e nome del singolo candidato»⁴⁴.

Occorre precisare che, pur innanzi a disposizioni così dettagliate nelle modalità e negli obiettivi – come detto, ulteriormente specificati dal medesimo legislatore –, in concreto, la disciplina attuativa è rimessa a un successivo decreto del Ministro dell’Interno, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in commento.

Un ulteriore profilo di interesse, specialmente sul piano della trasparenza dei partiti o dei movimenti politici, è rinvenibile nel comma 16 dell’art. 1 della legge⁴⁵. Qui il legislatore pone l’obbligo in capo alle citate organizzazioni politiche di trasmettere annualmente il rendiconto economico della propria organizzazione alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici; e richiede, inoltre, che tale rendiconto sia corredato dei relativi allegati, nonché della certificazione e del giudizio del revisore legale, nel rispetto della normativa vigente⁴⁶.

4. Le sanzioni

Il regime sanzionatorio, di natura amministrativa e pecuniaria, è stabilito nei commi da 21 a 23; le differenti ipotesi di sanzione sono paramtrate in base alle tipologie di obblighi di trasparenza elencati. La competenza è della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Tale disposizione reca la sanzione per i partiti e i movimenti politici che non rispettino gli obblighi di trasparenza sopra elencati. Si tratta di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore al triplo e non superiore al quintuplo del valore dei contributi, delle prestazioni o delle altre forme di sostegno di carattere patrimoniale di cui la organizzazione politica ha beneficiato. Le ipotesi di beneficio possono riguardare: l’acquisizione di contributi e prestazioni erogate da parte di soggetti contrari alla pubblicità dei dati; il divieto di ricevere contributi da parte di governi o enti pubblici di Stati esteri, da persone giuridiche con sede in un altro Stato, da persone fisiche maggiorenni non iscritte alle liste elettorali o private del diritto di voto (art. 1, co. 12); la mancata annotazione nel registro, nel rendiconto o mancata pubblicazione sul sito del partito (art. 1, co. 11, quarto e quinto periodo).

⁴⁴ Art. 1, co. 15, penultimo capoverso.

⁴⁵ Co. 16, sulla trasmissione annuale del rendiconto.

⁴⁶ Il comma 17 dell’art. 1 della legge in commento reca un significativo abbassamento, da cinquemila a cinquecento euro, degli importi ricevuti a titolo di liberalità da partiti e movimenti politici.

Qualora gli obblighi non siano stati disattesi ma siano stati adempiuti in ritardo, se tale ritardo non supera i trenta giorni, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore alla metà e non superiore al doppio.

Infine, si prevede l'ipotesi di applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, di importo che va da 12.000 a 120.000 euro nel caso di mancata pubblicazione sul proprio sito istituzionale, in occasione di consultazioni elettorali, del *curriculum vitae* dei propri candidati e del relativo certificato penale (art. 1, co. 14) o di mancato rispetto dell'obbligo di trasmettere annualmente i rendiconti di esercizio alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici (art. 1, co. 16).

5. Un auspicio condivisibile ma forse debole. Il caso della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici

Un profilo meritevole di approfondimento è contenuto nella disposizione di cui al comma 26, dell'art. 1, della legge in commento. Esso, infatti, contempla una particolare esposizione della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici⁴⁷, collocando la stessa in uno stato di permanente attività sul corretto adempimento degli obblighi contenuti nella legge in esame, in caso di scioglimento anticipato delle Camere. Ma – anche qui – si rinvia in concreto ad atti successivi, come «un atto congiunto del Presidente del Senato e del Presidente della Camera» circa la definizione delle modalità organizzative ed operative della Commissione.

Qualche chiarimento, anche in questo caso, appare necessario. La Commissione, cui il legislatore affida poteri quasi “salvifici”, è in realtà un organo complesso, composto da cinque componenti, secondo il seguente meccanismo: uno è designato dal primo presidente della Corte di Cassazione; uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato; altri tre designati dal Presidente della Corte dei conti. A tale organo, dal 2013, è affidato un potere di tipo sanzionatorio nei confronti di partiti politici che non rispettino gli obblighi di legge in tema di trasparenza.

Ora, si tratterebbe di domandarsi se questa Commissione sia in grado di fronteggiare davvero le esigenze a essa affidate dalla legge, tenuto conto di due principali circostanze. La prima riguarda, come più sopra diffusamente considerato, l'espansione prodotta dal legislatore nella definizione di fondazioni, associazioni e comitati politici: ciò appare dirimente, al riguardo, tenuto conto che l'attività di

⁴⁷ La Commissione, istituita dall'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, è tenuta all'attività di controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti presentati dai partiti e movimenti politici per ciascun esercizio contabile, nonché al controllo sugli statuti delle medesime organizzazioni.

monitoraggio richiesta alla Commissione non apparirebbe, in considerazione di tale espansione, niente affatto agevole. Per svolgere una effettiva attività di controllo, infatti, apparirebbe necessario mettere a disposizione della Commissione un elenco aggiornato, dettagliatissimo, delle associazioni presenti in Italia, ciò al fine di valutare se e in che misura sia verificabile la presenza o meno di quei soggetti che ricoprono, o abbiano ricoperto negli ultimi dieci anni, incarichi politici; inoltre, sarebbe necessario che tale verifica sia praticabile non soltanto per gli incarichi ricoperti dai potenziali soggetti al livello politico nazionale, ma anche ai livelli europeo, regionale e, financo, locale. La seconda circostanza, invece, riguarderebbe le risorse che sono – o, in realtà, non sono, almeno ad oggi – nella disponibilità della Commissione.

In buona sostanza, da una parte, la legge ha ampliato notevolmente l'oggetto del controllo, come derivato dalla definizione; e, dall'altra, ha investito la Commissione del difficile compito di operare un controllo sistematico finalizzato a comminare sanzioni alle organizzazioni inadempienti.

Fin qui tutto bene, se non fosse che, ancor prima dell'approvazione della legge, la citata Commissione – all'epoca, peraltro, investita di un carico di lavoro assai meno gravoso – già lamentava problemi di inefficienza e incapacità nell'assolvere i compiti che le erano stati affidati. Si pensi che, durante la prima esperienza di lavoro della Commissione, nel 2012, i componenti si dimisero in massa per protestare «contro la mancanza di risorse, strumentali e di personale, che di fatto impediva lo svolgimento dei compiti affidati dalla legge»⁴⁸. E ancora: nella relazione sull'attività di controllo trasmessa dalla Commissione al Presidente della Camera il 27 aprile 2018, si pone l'attenzione, quanto al lavoro della commissione, circa «Il controllo della Commissione sui rendiconti per l'esercizio 2016, esteso anche al riscontro dell'inerenza delle spese effettuate all'attività politica dei partiti, è stato caratterizzato dalla complessità e dall'elevato numero dei documenti soggetti a verifica» e, quanto all'oggetto del controllo, «incertezza nella definizione della nozione di partito o movimento politico destinatario dell'obbligo di rendicontazione»⁴⁹.

⁴⁸ Così, R. CANTONE, *Dal Bonafede: rischi e opportunità per la lotta alla corruzione*, cit., 5. Del medesimo avviso, A. DI MARTINO, *Partiti e movimenti politici nel duplice nucleo della trasparenza e della prevenzione della corruzione: la zona grigia delle fondazioni politiche tra luci ed ombre del ddl spazzata corrotti*, in L. Della Ragione (a cura di), *La legge anticorruzione*, Milano, Giuffrè, 2019, 80, ss.

⁴⁹ Così è scritto a pag. 5 e a pag. 9 della Relazione sull'attività della Commissione, trasmessa, ai sensi dell'articolo 9, comma 5, della legge 6 luglio 2012, n. 96, al Presidente della Camera; il testo della relazione è reperibile qui: http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/uploadfile_commissione_trasparenza/pdfs/000/000/012/CRP_Relazione_27042018.pdf.pdf.

6. Una delega al Governo: (ancora) una opportunità (da non sprecare)

Il legislatore sembra assumere una certa consapevolezza circa l'esigenza di restituire un impianto attuativo alla novella e, a tal fine, proietta oltre la stessa (e oltre i già considerati rinvii alla legislazione attuativa) la definizione più ampia del modello di regolamentazione del tema oggetto della disciplina in esame. Infatti, quale disposizione di chiusura e, contestualmente, di rinvio, al comma 27⁵⁰ pone una delega a favore del Governo per l'attuazione di un decreto legislativo finalizzato alla redazione di un testo unico in cui riunire le disposizioni indicate nei commi da 11 a 26, e le altre leggi vigenti in materia di «contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e ai movimenti politici, di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie, nonché in materia di trasparenza, democraticità dei partiti e della disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta a loro favore». L'oggetto della delega appare ampio, e teso a un obiettivo di carattere prevalentemente organizzativo, sul piano tecnico-giuridico, quale è l'unificazione dei testi normativi nelle materie interessate dall'intervento legislativo. I temi rimessi a questa modalità di intervento sono molteplici (contributi ai candidati alle elezioni; rimborsi per le spese nelle consultazioni referendarie; definizione del regime degli obblighi di trasparenza dei partiti) e sembrano presupporre l'esigenza di una sede adeguata alla elaborazione degli stessi. In tal senso – dunque oltre ogni possibile valutazione politico-istituzionale circa la fattibilità o meno degli obiettivi prefissati in questa delega, che occorre rimettere alla restituzione degli eventi – può valere la pena compiere una considerazione di tecnica legislativa. Ancora una volta, infatti, la delega legislativa assume una valenza privilegiata, nel quadro delle tecniche legislative adoperate dal legislatore, specialmente per la legislazione di riforma o per l'intervento ad alta complessità tecnica o a rimarchevole valenza politica, in considerazione, altresì, della capacità che essa assume in ordine all'assorbimento del conflitto politico nel procedimento di delegazione e nelle sedi in cui esso si articola e dispiega i suoi effetti⁵¹.

7. Prime considerazioni conclusive

Le argomentazioni che precedono consentono di svolgere qualche prima considerazione conclusiva circa il modello giuridico apprestato dal legislatore sul rapporto tra *politica* (da intendersi nelle diverse articolazioni considerate) e *corruzione* (da collocarsi nel contesto di regole e politiche di prevenzione, trasparenza e controllo introdotte dalla novella legislativa).

⁵⁰Art. 1, co. 27.

⁵¹ Sul punto, trova conferma quanto considerato, oramai da tempo (S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in www.federalismi.it, n. 2/2007 e, se si vuole, da U. RONGA, *Le principali tendenze della delega legislativa nelle più recenti esperienze. Contributo all'analisi della XIV, XV e XVI legislatura*, in C. De Cesare (a cura di), Roma, Aracne, 2011) circa l'impiego della delegazione legislativa quale strumento privilegiato per l'attuazione della legislazione di riforma e, come in questo caso emerge chiaramente, quale sede utile alla elaborazione di interventi legislativi a complessa elaborazione tecnica.

Tra le molteplici strade ricostruttive percorribili, l'intervento del legislatore può essere forse considerato, almeno in questa sede, alla luce di due principali versanti di analisi: un primo, di tipo meramente teorico; un secondo, invece, di tipo applicativo.

Il primo versante consente indubbiamente di apprezzare, come variamente considerato, la *ratio* di una novella finalizzata a correggere alcune delle più delicate distorsioni rinvenibili nel circuito rappresentativo, con particolare riguardo all'ambito politico-partitico e a quelle strutture, di coordinamento e di supporto, che a esso diffusamente si correlano⁵². Appare difficile negare la centralità delle questioni poste al centro dell'intervento del legislatore, specie nel quadro delle politiche di prevenzione e contrasto della corruzione politica elaborate negli ultimi anni, benché si tratti di questioni che avrebbero forse meritato una maggiore ponderazione di carattere teorico per essere, solo successivamente, adeguatamente considerate sul piano del modello giuridico.

Insomma, il legislatore ha scelto di misurarsi con una dimensione – quella politica – molto complessa, articolata, difficile benché decisiva, come noto, per la qualità del processo democratico, su cui l'osservazione costituzionalistica tende a concentrare maggiore attenzione. E tuttavia il legislatore lo ha fatto, senza però rinunciare a qualche tentazione evocativa – come, a dire il vero, usa più o meno trasversalmente nell'esperienza legislativa non solo più recente – a partire da quella etichetta, «Spazzacorrotti», assegnata al provvedimento e al destino della comunicazione politica che lo ha accompagnato. Sembra però trattarsi di una tentazione, in concreto, piuttosto scivolosa, dacché, elevando l'asticella dell'aspettativa regolativa oltre ogni ragionevole strategia applicativa, si espone a più o meno inesorabili valutazioni di fattibilità, rispetto alle quali la legge appare, almeno per il momento, sprovvista di un'adeguata capacità di risposta.

Così, il primo versante dell'analisi deve cedere il passo al secondo, che tenta di comprendere se e in che misura sia sostenibile, sul piano fattuale, la disciplina recata.

Si pensi, tra gli altri, al tema – che è indubbiamente ragguardevole – della equiparazione tra partiti e movimenti politici alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati politici. Esso, come detto, intende rispondere a una esigenza reale, volta a estendere modelli di trasparenza a quelle sedi – sino ad oggi tendenzialmente sottratte al controllo del legislatore – di supporto anche economico ai partiti politici. E, come detto, si tratta di un intervento coerente, sul piano teorico, con le principali ricostruzioni elaborate

⁵² Valgano, su tutti, le riflessioni di S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, spec. p. 10 ss., ove, tra l'altro, le dinamiche della rappresentanza politica oggi sono considerate alla luce delle trasformazioni del sistema dei partiti. Ancora su questo tema, per una disamina, anche in chiave di comparazione, di alcune dinamiche in atto nella rappresentanza alla luce della difficile nozione di populismo, si v. G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista Aic*, 3, 2017, spec. 7 ss.

in dottrina circa il rapporto tra partiti politici e fondazioni, nonché con le risultanze emerse nelle inchieste giudiziarie. Ma, quanto alle ricadute attuative prodotte da questa equiparazione, specialmente in ordine alle conseguenze definitive di tale scelta normativa, è possibile ritenere altrettanto? Ad esempio, la circostanza – di cui si trova conferma nei dati riportati – della presenza sul territorio nazionale di innumerevoli organizzazioni che, in realtà, alcuna ragione di collegamento hanno con le strutture partitiche, in che modo è considerata e tutelata da questo intervento? Oppure, il fatto che si estenda il regime degli obblighi a quelle organizzazioni che rappresentino, nei propri direttivi, personalità che abbiano ricoperto ruoli politici anche nei dieci anni precedenti, è adeguatamente e disciplinato e realisticamente affrontato? E ancora, la commissione deputata al controllo di questa vastissima realtà è concretamente attrezzata, ad oggi, a sostenere la straordinaria attività di monitoraggio, controllo, sanzione a essa affidata dalla legge? Si tratta soltanto di alcuni dei numerosi quesiti considerati, ai quali, come si è tentato di dimostrare, non è parso agevole, almeno allo stato attuale, fornire risposte adeguate a soddisfarli pienamente.

Invero, l'impatto che questa legge sembra destinato ad assumere sul sistema ordinamentale e organizzativo si espone a criticità, che sembrano destinate a persistere almeno fin quando non sarà ulteriormente perimetrato l'ambito di applicazione della legge, magari per il tramite di una adeguata disciplina attuativa. In tal senso, la delega al Governo contenuta nella legge potrebbe rivelarsi l'occasione per correggere almeno alcuni punti di debolezza della novella e restituire – attraverso l'adozione del testo unico oggetto della delega – maggiore chiarezza al quadro di intervento del legislatore. Tuttavia, si tratterebbe, almeno stando all'impianto di questa disposizione di delega – che, come precisato, concerne alcuni profili – di una correzione potenziale e, nel caso, soltanto parziale. Ciò, pertanto, induce a ribadire l'esigenza di una riconsiderazione più generale delle principali lacune del modello giuridico analizzato, affinché il legislatore sappia porre adeguatamente in corrispondenza gli obiettivi – senz'altro commendevoli – dell'intervento e la effettiva capacità pervasiva dello stesso, tenuto conto che la portata della posta in gioco è alta e, dunque, indubbiamente meritevole di approfondimento e di ulteriore valorizzazione.