

Edoardo Caterina

# Il finanziamento privato della politica

Problemi di diritto costituzionale

Premio 2021-2022 migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche

FRANCOANGELI

**sdp**  
Studi di  
Diritto Pubblico

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Tomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

Vincitori del Concorso per la migliore proposta editoriale per le discipline giuspubblicistiche, promosso dalle Edizioni FrancoAngeli e dalla Collana Studi di Diritto Pubblico.

2012 – Antonella Sau, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*

2013 – Chiara Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*

2014 – Renato Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*

2015 – Giuseppina Barcellona, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*

2016 – Federico Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*

2017 – Nadia La Femina, *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi*

2018 – Fabio Ferrari, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*

2019-2020 – Elisabetta Tati, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*

Per informazioni sul Concorso o sulle modalità di pubblicazione nella Collana scrivere a: [gorni@francoangeli.it](mailto:gorni@francoangeli.it)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**Edoardo Caterina**

# **Il finanziamento privato della politica**

**Problemi di diritto costituzionale**

Premio 2021-2022 migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Il volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Premessa</b>	pag. 11
<b>I. Concetti chiave del diritto costituzionale in tema di finanziamento privato della politica</b>	» 13
1. Il finanziamento della politica come diritto costituzionale materiale	» 13
2. La metodologia seguita in questo lavoro	» 17
3. Concetti chiave del diritto costituzionale in tema di finanziamento privato della politica	» 19
3.1. Aporie costituzionali del pluralismo	» 22
3.2. Il valore della separazione tra Stato e società civile	» 30
3.3. Difendere la società dallo Stato	» 30
3.4. Difendere lo Stato dalla società	» 32
3.5. Politica e società come sistemi differenziati	» 34
3.6. L'attuale valore della distinzione tra Stato e società	» 38
3.7. Democrazia partecipativa?	» 39
3.7.1. L'impossibile "democrazia degli stakeholders"	» 39
3.7.2. Partecipazione e sussidiarietà orizzontale	» 43
4. La rilevanza costituzionale della regolazione del finanziamento privato della politica: possibili itinerari di ricerca	» 45
4.1. La tendenziale libertà di propaganda politica	» 46
4.2. Il <i>lobbying</i> e la dimensione informale della politica come fenomeni non regolabili	» 48
4.3. Interessi particolari e vizi di legittimità costituzionale	» 53



4.4. Conclusioni provvisorie: la regolazione del finanziamento della politica come regolazione indiretta delle interferenze degli interessi particolari sul processo decisionale pubblico	pag. 54
5. La disciplina del finanziamento privato come spartiacque tra influenze lecite e influenze illecite sulla sfera pubblica	» 55
6. <i>Pecunia nervus rerum</i> : per una “teologia negativa” dell’interesse generale	» 57
<b>II. Il finanziamento privato della politica e la sua regolazione come necessità costituzionali</b>	» 61
1. La nozione di finanziamento della politica	» 61
2. Finanziamento pubblico e finanziamento privato	» 63
3. Breve storia del finanziamento pubblico della politica	» 66
4. <i>Ratio</i> e problemi del finanziamento pubblico	» 74
5. Necessità costituzionale del finanziamento privato della politica e della sua regolazione	» 79
6. Principi costituzionali in materia di finanziamento privato della politica: quadro generale	» 81
7. ( <i>segue</i> ) Finanziamento privato, trasparenza e libertà dei partiti	» 83
8. ( <i>segue</i> ) Finanziamento privato e pari opportunità dei partiti politici	» 84
9. ( <i>segue</i> ) Il diritto soggettivo a finanziare la politica	» 89
10. ( <i>segue</i> ) “Disciplina e onore” nell’esercizio di funzioni pubbliche e imparzialità della P.A.	» 92
11. Sulla libertà di manifestazione del pensiero da parte di entità collettive	» 92
12. Alcune delimitazioni concettuali: finanziamento privato, <i>lobbying</i> e conflitti di interessi	» 97
12.1. <i>Lobbying</i> e finanziamento privato della politica	» 97
12.2. ( <i>segue</i> ) Cenni sul “traffico di influenze illecite”	» 98
12.3. Conflitti di interessi e finanziamento privato della politica	» 103

<b>III. Le strategie regolatorie in materia di finanziamento privato della politica alla luce dei principi costituzionali</b>	pag. 105
1. Problemi caratteristici della regolazione del finanziamento privato della politica	» 105
2. Problematiche nella definizione legislativa delle fonti di finanziamento	» 108
3. Trasparenza: promesse e limiti	» 109
3.1. Il fondamento costituzionale della trasparenza nella regolazione del finanziamento privato	» 109
3.2. Trasparenza e privacy	» 113
3.3. Trasparenza e libertà del mandato parlamentare	» 118
3.4. Limiti generali della trasparenza	» 120
4. Divieto di intrecci	» 121
5. Ricadute sulla disciplina del finanziamento privato: la disciplina delle donazioni	» 123
5.1. Sulla ammissibilità soggettiva delle donazioni	» 124
5.1.1. Divieto di donazioni anonime	» 124
5.2. Divieti di donazioni da parte di determinati soggetti	» 126
5.2.1. Altri soggetti politici ed enti pubblici	» 126
5.2.2. Le persone giuridiche possono donare?	» 126
5.2.3. Donazioni estere	» 130
5.2.4. Particolari categorie di persone fisiche e giuridiche	» 133
5.2.4.1. Il caso dell'art. 98, comma 3 della Costituzione italiana	» 133
5.2.4.2. Donazioni raccolte da terzi dietro pagamento di provvigioni	» 135
5.2.4.3. Donazioni di enti titolari di sovvenzioni pubbliche e benefici fiscali	» 135
5.2.4.4. Donazioni da parte di rappresentanti di interessi (lobbisti)	» 136
5.2.4.5. Donazioni da parte di "formazioni sociali" – il caso dei sindacati	» 137
5.2.4.6. Contributi degli eletti (c.d. "tasse di partito")	» 139
6. Sull'ammissibilità oggettiva delle donazioni: le donazioni sinallagmatiche	» 142

7. Sulle differenziazioni settoriali nella disciplina delle donazioni	pag. 143
7.1. Il caso delle donazioni ai singoli eletti (in particolare: le donazioni ai parlamentari)	» 144
8. Sui limiti alle donazioni ammissibili	» 147
9. Il problema delle “azioni parallele”	» 154
10. Le forme “non classiche” di contribuzione: sponsorizzazioni, mutui, <i>crowdfunding</i>	» 156
11. Finanziamento privato e propaganda politica <i>online</i>	» 159
12. Incompatibilità post mandato (c.d. <i>pantouflage</i> )	» 161
13. La vigilanza sul finanziamento della politica: profili generali	» 166
14. Il problema delle sanzioni	» 169
15. <i>Excursus</i> : problematiche del finanziamento pubblico indiretto	» 173
<b>IV. Problemi speciali dell’ordinamento italiano</b>	» 175
1. Un quadro realistico del finanziamento della politica in Italia dopo il d.l. 149 del 2013	» 175
2. Il finanziamento privato dei partiti nella prassi: una analisi dei bilanci 2016-2020	» 181
3. La frammentaria legislazione sul finanziamento privato vigente in Italia: quadro complessivo	» 191
4. Lacune delle legislazione	» 199
4.1. I comitati promotori di referendum	» 199
4.2. Gruppi parlamentari	» 200
5. Il problema degli intrecci	» 202
6. Incompatibilità post mandato	» 203
7. Disciplina delle donazioni	» 205
7.1. Obblighi di trasparenza	» 205
7.2. Donazioni estere	» 207
7.3. Limiti oggettivi alle donazioni	» 210
7.4. Limiti soggettivi alle donazioni	» 211
7.5. Le donazioni non regolarmente deliberate e iscritte al bilancio	» 215

7.6. Il dilemma delle “tasse di partito” – la sentenza della Corte costituzionale n. 207 del 2021	pag. 217
7.7. Le donazioni ai singoli eletti	» 220
7.8. Forme di contribuzione “non classiche”	» 225
8. Le fondazioni politiche	» 226
8.1. Fondazioni politiche e “azioni parallele”	» 226
8.2. Fondazioni politiche e benefici pubblici	» 231
8.3. Alcuni casi di studio	» 232
9. Problematiche della disciplina delle campagne elettorali	» 238
10. La vigilanza sul finanziamento privato della politica	» 240
11. Il regime sanzionatorio	» 244
12. Problematiche italiane del finanziamento pubblico indiretto	» 245
12.1. Il 2 per mille	» 246
12.2. Le detrazioni IRPEF	» 249
13. La rendicontazione del finanziamento privato della politica	» 250
14. Venti proposte per una legislazione più rispettosa dei principi costituzionali	» 252
<b>Considerazioni conclusive</b>	» 255
1. La fiducia dei cittadini come obiettivo costituzionale implicito	» 255
2. L’imprescindibile e ardua palingenesi dei partiti politici	» 256
3. Discrezionalità e parzialità del legislatore	» 259
<b>Bibliografia</b>	» 261



## PREMESSA

Il decreto-legge n. 149 del 2013 ha rappresentato un cambiamento epocale nella nostra storia costituzionale: dopo quasi 40 anni di finanziamento pubblico dei partiti l'Italia, caso unico nel panorama delle democrazie consolidate, è tornata a un modello di finanziamento incentrato sulle contribuzioni dei privati. Agli storici spetterà il valutare il significato di questa svolta nella trasformazione istituzionale del Paese; ai politologi l'esaminare l'impatto concreto sul sistema politico; ai giuristi, più modestamente, il raccogliere i cocci e cercare di ricomporli nel modo più appropriato alla luce dei principi dell'ordinamento, e in particolare di quelli espressi dalla nostra Costituzione. A ciò è principalmente dedicato questo lavoro. L'umiltà di questo compito non va però disgiunta dalla coscienza della sua necessità. Si dice spesso che l'abolizione del finanziamento pubblico è stato uno dei frutti avvelenati del "populismo". Questo modo di vedere può essere giusto come sbagliato, poco cambia, quello che importa è la prospettiva con cui si guarda alle cose. La prospettiva di questo libro è una prospettiva dialettica che rifugge il confortante – e impossibile – auspicio di un puro e semplice ritorno al passato, ma che mira alla ri-costruzione di un sistema rinnovato e reso più saldo dalle trascorse esperienze, soprattutto da quelle meno edificanti. Così, se il "populismo" e l'abolizione del finanziamento pubblico sono state le antitesi, ora occorre trovare la sintesi.

La trattazione segue un percorso che va dal generale al particolare. Nel primo capitolo verranno discussi ed esaminati criticamente alcuni "concetti costituzionali chiave" in tema di finanziamento privato della politica, ossia dei nodi teorici che occorre non tanto sbrogliare – ché sarebbe una impresa davvero erculeo – ma quantomeno affrontare prima di addentrarsi nel vivo delle singole questioni che man mano si porranno.

Il secondo capitolo si sforza di dimostrare come il finanziamento privato della politica presenti delle problematiche del tutto peculiari e vada a costituire uno spazio autonomo in cui i principi costituzionali trovano una loro partico-

lare declinazione. La tensione di fondo è data dalla necessità, da un lato, che sussistano forme di finanziamento privato e dall'esigenza, dall'altro, di garantire l'eguaglianza politica dei cittadini.

Nel terzo capitolo si proseguirà la trattazione ponendo su di un piano più concreto e analitico le problematiche generali della materia. Anche qui si tenterà di prescindere dal dato di diritto positivo vigente in Italia e ci si avvantaggerà molto della comparazione con altri ordinamenti (in special modo con quello tedesco, ricco di riflessioni giurisprudenziali e dottrinali) e con le numerose linee-guida che sono state elaborate da istituzioni sovranazionali. Il punto di vista assunto è quello del legislatore, cosicché si passeranno in rassegna le varie possibili soluzioni che possono essere astrattamente adottate onde rispondere a delle sfide che, in realtà, sono comuni a ogni ordinamento democratico.

Il quarto capitolo volge infine lo sguardo più da vicino sull'ordinamento italiano e si cimenterà nel non semplice compito di descriverne i contorni e le scelte di fondo valutandone le relative implicazioni costituzionali. Il dato di partenza è il profondo cambiamento occorso negli anni 2012-2013 che ha comportato – almeno nelle intenzioni – il repentino passaggio da un sistema di finanziamento della politica prevalentemente pubblico a uno prevalentemente privato. Di qui la ormai ineludibile esigenza pratica di riportare ai principi costituzionali un settore, quello del finanziamento privato della politica, che non ha finora suscitato abbastanza interesse negli studi costituzionalistici. Anche se si è ancora ben lontani da un assetto definitivo e stabile della legislazione, non ci si tirerà indietro dall'analizzare, anche nel dettaglio, un tessuto normativo talora enigmatico e contraddittorio.

# I

## CONCETTI CHIAVE DEL DIRITTO COSTITUZIONALE IN TEMA DI FINANZIAMENTO PRIVATO DELLA POLITICA

SOMMARIO: 1. Il finanziamento della politica come diritto costituzionale materiale – 2. La metodologia seguita in questo lavoro – 3. Concetti chiave del diritto costituzionale in tema di finanziamento privato della politica – 3.1. Aporie costituzionali del pluralismo – 3.2. Il valore della separazione tra Stato e società civile – 3.3. Difendere la società dallo Stato – 3.4. Difendere lo Stato dalla società – 3.5. Politica e società come sistemi differenziati – 3.6. L'attuale valore della distinzione tra Stato e società – 3.7. Democrazia partecipativa? – 3.7.1. L'impossibile "democrazia degli stakeholders" – 3.7.2. Partecipazione e sussidiarietà orizzontale – 4. La rilevanza costituzionale della regolazione del finanziamento privato della politica: possibili itinerari di ricerca – 4.1. La tendenziale libertà di propaganda politica – 4.2. Il *lobbying* e la dimensione informale della politica come fenomeni non regolabili – 4.3. Interessi particolari e vizi di legittimità costituzionale – 4.4. Conclusioni provvisorie: la regolazione del finanziamento della politica come regolazione indiretta delle interferenze degli interessi particolari sul processo decisionale pubblico – 5. La disciplina del finanziamento privato come spartiacque tra influenze lecite e influenze illecite sulla sfera pubblica – 6. *Pecunia nervus rerum*: per una "teologia negativa" dell'interesse generale.

### 1. Il finanziamento della politica come diritto costituzionale materiale

Il modo con cui gli attori politici si finanziano rappresenta un elemento essenziale della costituzione materiale di un ordinamento. Esso definisce infatti un risvolto decisivo nei rapporti tra Stato e società, tra istituzioni politiche e cittadini<sup>1</sup>. Non è necessario richiamarsi a tal proposito alla controversa teoria

1. "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. Il finanziamento, infatti, rappresenta ed è rappresentativo non soltanto del legame che intercorre tra la contribuzione generale, derivante dalle imposte versate dai singoli cittadini, e la politica, intesa come il mezzo che il vivere civile si è dato per governarsi, ma è anche misura e parametro della concezione che quell'ordinamento ha voluto darsi nel definire il rap-



di Costantino Mortati sulla “costituzione in senso materiale”: si vuole qui intendere, più semplicemente, che le regole sul finanziamento degli attori politici formano diritto costituzionale materiale (*materielles Verfassungsrecht*), un diritto cioè che, pur non essendo formalmente di rango costituzionale<sup>2</sup>, definisce i connotati fondamentali del sistema politico andando a incidere sulla stessa forma di governo<sup>3</sup>. Il paragone con le leggi elettorali, certamente da considerare come diritto costituzionale materiale<sup>4</sup>, appare particolarmente calzante: la disciplina del finanziamento della politica, al pari della legislazione elettorale, può avere effetti decisivi sulla natura della rappresentanza politica. I mezzi con cui la legislazione elettorale e la legislazione sul finanziamento della politica influiscono sulla rappresentanza sono tuttavia ben diversi e sarebbe pertanto fuorviante, almeno da questo punto di vista, pensare la disciplina del finanzia-

porto tra cittadini e istituzioni”: G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2012, 756. Vi è addirittura chi ha associato diverse forme di Stato a diversi sistemi di finanziamento: si veda la modellistica proposta da E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Roma 1997, *passim*.

2. Non sono tuttavia mancati i tentativi di costituzionalizzazione. Si vedano in primo luogo i dibattiti costituenti (cfr. *infra* Cap. II, § 3) e poi il progetto della Commissione Bozzi del 1985 in cui all’art. 49 Cost. si aggiungeva un secondo comma del seguente tenore: “La legge disciplina il finanziamento dei partiti con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche, e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento”.

3. È da ricordare a tal proposito la posizione di Elia per la quale elemento decisivo nella definizione della forma di governo è dato dal sistema dei partiti. Cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 634 ss. (638 ss.). Cfr. inoltre A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino 2005, 70 ss. Si tratta ormai di un punto fermo e “oggi nessuno mette più in discussione che il sistema partitico influenzi il funzionamento effettivo alle forme di governo” (ivi, 76). Se si vede nelle caratteristiche del finanziamento della politica un connotato fondamentale del sistema dei partiti non si potrà che concludere per una forte connessione tra forma di governo e finanziamento della politica.

4. Così espressamente il Tribunale costituzionale federale tedesco nella sua sentenza del 10 aprile 1997: “*Der Verfassungsgeber hat bewusst darauf verzichtet, ein Wahlsystem und dessen Durchführung verfassungsrechtlich vorzuschreiben (...). Er hat damit ein Stück materiellen Verfassungsrechts offengelassen, das vom Wahlgesetzgeber auszufüllen ist*” (“Il Costituente ha consapevolmente rinunciato a prevedere al livello costituzionale un sistema elettorale e la relativa attuazione. Egli ha pertanto lasciato aperto un ambito di diritto costituzionale materiale che deve essere riempito dalla legislazione elettorale” – BVerfGE, 95, 335, 349). Definisce la legge elettorale il “fulcro della costituzione in senso materiale”: T.E. FROSINI, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2009, 746. Parla del sistema elettorale come di una “norma di regime”: F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in senso stretto dal “Porcellum” all’“Italicum”*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2015, 15 ss. Cfr. anche G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano*, Milano 2018, 2 s.; G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Napoli 2020, 16 s.

mento della politica puramente alla stregua di legislazione elettorale di contorno, del tutto ancillare rispetto al fenomeno elettorale. Il finanziamento della politica può infatti influenzare il processo decisionale pubblico ben al di là del momento elettorale. Ed è il caso di notarlo fin da subito: è il finanziamento *privato* della politica quello che più si presta a essere incisivo in questo delicato ambito. Se lo sgradito effetto del finanziamento pubblico può essere quello di creare un “cartello” di partiti “istituzionalizzati” (cfr. *infra* Cap. II, § 4), il finanziamento privato può recare con sé il rischio di una “privatizzazione” del processo decisionale pubblico, rischio che va ad attaccare la stessa essenza della rappresentanza *politica*. Detto in altri termini, il rischio è quello che la rappresentanza *politica* si tramuti in una rappresentanza di interessi. La premessa fondamentale è, infatti, che vi sia una diversità ontologica tra questi due tipi di rappresentanza. La lingua tedesca esprime i due distinti concetti con due termini diversi: *Vertretung* (rappresentanza di tipo privatistico, il mandato) e *Repräsentation* (la rappresentanza politica del diritto pubblico)<sup>5</sup>. La bipartizione era ben nota anche ai Costituenti. Dopo che era stata accantonata la proposta democristiana di un Senato regionale, Costantino Mortati, nel suo intervento all’Assemblea Costituente nella discussione sul progetto di Costituzione (18 settembre 1947), difendeva l’idea di una camera espressiva delle categorie pro-

5. La distinzione è stata teorizzata nella dottrina giuspubblicistica da: G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano 1989. Sulla teoria di Leibholz si veda in italiano: M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2013, 116 s. Sulla validità odierna di questa teoria: G. COLAVITTI, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, Milano 2001, 145 ss.; usa la stessa distinzione calandola nei termini “rappresentanza” e “rappresentatività”: T. MARTINES, *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, in *Opere. Tomo IV. Libertà e altri temi*, Milano 2000 [1967], 5 ss., e ID., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano 1967, 152 ss. Cfr. inoltre, sempre su questa distinzione: A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli 1998 (in part. 177 ss.); O. CHESSA, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Milano 2019, 215. Secondo Lanchester occorre distinguere tra una rappresentanza politica e una rappresentanza in campo politico. Quest’ultima potrebbe assumere le forme anche del rapporto mandante/mandatario. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano 2006, 14 s. Secondo G. COLAVITTI (*La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, cit.) rappresentanza di interessi e rappresentanza politica possono ben coesistere; ciò non implica però che non siano concetti ontologicamente diversi tra di loro. Come nota G. ZAGREBELSKY (*Introduzione*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, Milano 2001, XIII), “resta il fatto che difficilmente si accetterebbe l’idea del parlamento come mero luogo di confluenza delle lobbies che trafficano tra di loro per suddividere le risorse pubbliche”. Sostiene invece in modo assai originale che la rappresentanza politica è rappresentanza di interessi e denuncia una “*Interessenprüderie*” della dottrina: T. STREIT, *Entscheidung in eigener Sache*, Berlin 2006, 108 ss.

fessionali ricorrendo a una interessante metafora: “si dovrebbe pensare alle due Camere come a due cavalli attaccati [al carro] nello stesso verso, forniti di capacità e attitudini diverse, l’uno più adatto alla corsa, l’altro più idoneo alle salite faticose, e quindi a un insieme di attitudini complementari capaci di dare al carro dello Stato un ritmo regolare e ordinato”<sup>6</sup>. L’immagine evoca con chiarezza la compresenza, nello Stato moderno, di una costituzione delle idee, imperniata sul principio della rappresentanza politica, e di una costituzione degli interessi, che invece fa leva su un rapporto di appartenenza organica. Mortati, come altri, riteneva che la contrapposizione potesse essere in qualche modo superata e ricomposta armonicamente tramite un certo disegno delle istituzioni rappresentative. La realtà ha tuttavia mostrato che il “cavallo” degli interessi particolari è un cavallo che non si lascia imbrigliare.

Tornando al finanziamento della politica, esso risulta dunque una realtà da esaminare con grande attenzione all’interno del quadro costituzionale. Il compito non è semplice, dal momento che la Costituzione nulla dice espressamente al riguardo, ed è tuttavia quantomai necessario. In Italia il tema non è stato finora affrontato in modo del tutto soddisfacente, essendo stato oggetto più di pubblicazioni di taglio giornalistico<sup>7</sup> che di riflessioni scientifiche organiche. Queste certo non sono mancate, ma non sembrano finora aver coperto sistematicamente tutto lo spettro delle problematiche presenti. In particolare sono gli studiosi della scienza politica quelli che hanno dedicato maggiori cure a questo ambito della scienza sociale; si può invece dubitare che i giuristi abbiano approfondito a sufficienza la materia. Prova ne sono i pochi volumi di carattere giuridico che le sono stati integralmente dedicati. In aggiunta si nota una scarsa propensione, fatte salve lodevoli eccezioni, a una compiuta sistemazione teorica del soggetto che ne definisca una, per così dire, “dogmatica”, ossia i principi fondamentali e le categorie generali. Colpevole ne è innanzitutto il legislatore che ha fatto vorticosamente susseguire nel tempo molteplici discipline, spesso oscure e bisognose di chiarimenti. Questo legislatore così asistemico e rapsodico ha recato dietro di sé commenti estemporanei più che riflessioni di ampio respiro, e spesso nel particolare si è perso il generale. Ha

6. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Discussioni*, vol. VII, Roma [1948], 305. Anche in: C. MORTATI, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, in *Raccolta di scritti*, vol. 1, Milano 1972, 926.

7. Questo filone di pubblicazioni rappresenta comunque una risorsa preziosa e ricca di informazioni utili. Si possono ricordare in particolare i seguenti libri: M. TEODORI, *Soldi e partiti. Quanto costa la democrazia in Italia?*, Milano 1999; P. BRACALINI, *Partiti S.p.A.: non solo finanziamenti pubblici, ma società, banche, immobili, sponsor privati e occulti: come e perché i partiti sono diventati imperi finanziari*, Milano 2012; Y. CITINO, *Partiti a tutti i costi. Il finanziamento dei partiti dal fascismo a oggi*, Milano 2013.

contribuito poi decisamente a questa tendenza una Corte costituzionale silenziosissima, che non ha mai fornito una giurisprudenza in tema di finanziamento della politica<sup>8</sup>, ma solo pochi *obiter dicta*. A fronte di un simile assetto magmatico, una delle ambizioni principali di questo lavoro sarebbe quella di svolgere un discorso sistematico che vada oltre al transeunte dato legislativo e cerchi di delineare uno statuto costituzionale del finanziamento *privato* della politica.

## 2. La metodologia seguita in questo lavoro

Questo lavoro si avvantaggia grandemente dell'importazione di uno strumentario e di riflessioni nati all'estero, dove si è potuto beneficiare di una dottrina e di una giurisprudenza costituzionale non di rado più attive su questi fronti. Volgendo lo sguardo fuori dai confini nazionali si apprezzano certe problematiche sotto punti di vista diversi ed è possibile vedere “in controluce” le medesime questioni. Da quanto detto si può comprendere come mai la metodologia qui prescelta proceda per la ricostruzione di “categorie generali” facendo uso anche della comparazione tra ordinamenti diversi. Quello del finanziamento privato della politica è infatti un problema comune a ogni ordinamento democratico e ogni Stato è chiamato ad affrontare sfide analoghe. La comparazione è perciò estremamente utile, in quanto consente di attingere a un più vasto patrimonio di esperienze<sup>9</sup>. E una situazione che si è presentata ieri in un pae-

8. Con l'importante eccezione della recente sentenza n. 207 del 2021 (su cui *infra* Cap. IV, § 7.6); assai meno significativa, per quanto comunque di un certo interesse, la sentenza n. 151 del 2012 (su cui *infra* Cap. II, § 8). In generale, il Giudice delle leggi si è pronunciato assai di rado in tema di partiti politici e molto rare sono le sentenze in cui è richiamato, sia pure in *obiter dicta*, l'art. 49 Cost.: cfr. G. RIVOCCHI, *Partiti e rappresentanza politica nella giurisprudenza costituzionale*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOCCHI (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli 2018, 63 ss. (68 ss.); I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 40 ss. Ciò è certamente dovuto al sistema di accesso alla giustizia costituzionale, come notato da C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico*, 1/2000, 153 ss. (159).

9. L'utilità della comparazione in questo settore è testimoniata dalle numerose pubblicazioni scientifiche in cui le varie normative nazionali in tema di finanziamento della politica sono attentamente raffrontate. Si vedano per tutti, tra le più recenti: J. CAGÉ, *Il prezzo della democrazia – soldi, potere e rappresentanza*, Milano 2020 (originale: *Le prix de la démocratie*, Paris 2018); J. MENDILOW, E. PHÉLIPPEAU (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham/Northampton 2018; K. NASSMACHER, *The Funding of Party Competition*, Baden-Baden 2009. In italiano si veda soprattutto: L. MEZZETTI, *Finanziamenti e condizionamenti del partito po-*

se ben potrà ripresentarsi domani in un altro, ove ve ne siano le condizioni. La costruzione di “categorie generali” è infatti anche una operazione empirica, e non solo di astrazione, che deve partire dalla prassi concreta. E tanto più ampia è la casistica, tanto più rispondenti al vero sono le categorie che si costruiscono. Un modo di procedere non dissimile è quello utilizzato da diverse organizzazioni internazionali (in primo luogo il GRECO) nel redigere rapporti tematici; solo che quei rapporti hanno uno scopo prettamente operativo e si limitano a evidenziare le “migliori pratiche”<sup>10</sup>, senza spingersi in un discorso normativo o di diritto costituzionale. Il proposito qui è quello di mantenere la stessa tensione *policy-oriented*, senza però rinunciare a un livello di consapevolezza del contesto politico-costituzionale in cui maturano certe scelte. Si tenterà quindi, di volta in volta, di segnalare la genesi delle diverse disposizioni prese in esame e i motivi che in un determinato ordinamento hanno prodotto determinate soluzioni. Scopo ultimo è quello di giungere a un continuo e serrato confronto tra diverse concezioni su singole questioni ben circoscritte, fruendo così delle varie riflessioni e soluzioni proposte in diversi contesti nazionali. Una comparazione quindi “diffusa”, e non suddivisa per diversi ordinamenti<sup>11</sup>, secondo un approccio che può anche definirsi “funzionalistico”<sup>12</sup>. Gli ordinamenti presi principalmente in considerazione saranno in particolare la Germania, la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti. Si tratta di ordinamenti prescelti per la loro appartenenza alle “democrazie consolidate” occidentali. Ci si soffermerà soprattutto sulla Germania, che presenta una democrazia parlamentare vicina alla nostra e dove la Corte costituzionale ha sviluppato una giurisprudenza ben strutturata sui temi del finanziamento della politica – giurisprudenza che si è accompagnata a una dottrina costituzionalistica molto attenta. Questa dimensione per così dire “corale” potrà forse risultare a tratti spiazzante e quasi disordinata. Si tratta tuttavia di una dimensione necessitata dalla novità dell’argomento che non può giovare di numerose indagini già svolte in Italia, cosicché è giocoforza andare

*litico*, in *Annuario AIC 2008, Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009, 111 ss. Per la letteratura internazionale ante 2009 si fa rinvio ai numerosi riferimenti in ivi, 114, dove si nota che “gli studi comparatistici in materia di *political finance* hanno una lunga tradizione”.

10. Su questo genere di comparazione si veda: R. HIRSCHL, *Comparative Methodologies*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge 2019, 21.

11. Approccio per “giustapposizione” peraltro ampiamente criticato: cfr. G. FRANKENBERG, *Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law*, in *Harvard International Law Journal*, 1985(26), 429 ss.

12. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 2004, 38 ss.; K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato*, vol. 1: *I principi fondamentali*, Milano 1992, 37.

al di fuori dei confini accompagnata. E però si va all'estero solo per tornare in Italia più consapevoli, ed è l'ordinamento italiano il vero oggetto che interessa in ultima analisi questa trattazione. Quella contestualizzazione, anche storica, che ci si è sopra proposti dovrebbe riuscire a superare l'eventuale obiezione del *cherry-picking* relativa alla scelta dei casi esteri esaminati<sup>13</sup>.

### 3. Concetti chiave del diritto costituzionale in tema di finanziamento privato della politica

Abbiamo già visto che la maggiore difficoltà della materia che qui si vuole trattare è costituita dalla mancanza di espresse disposizioni costituzionali di riferimento. Questa lacuna non deve essere interpretata come una delega in bianco al legislatore ordinario. Vi è un quadro costituzionale ben preciso entro il quale si colloca il tema del finanziamento della politica. Questo quadro non è composto tanto da singole disposizioni, quanto da quelli che potrebbero chiamarsi, usando il termine coniato in Germania da Erhard Denninger, "concetti chiave del diritto costituzionale" ("*verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe*")<sup>14</sup>, ossia da principi costituzionali non scritti che rappresentano categorie dogmatiche presupposte dalla nostra Costituzione. Il tema del finanziamento privato della politica, collocandosi in un ganglio del rapporto di rappresentanza politica, tocca numerosi "concetti-chiave del diritto costituzionale". A parere di chi scrive si possono individuare principalmente quattro "concetti-chiave" che devono essere sicuramente affrontati al fine di offrire una adeguata sistemazione teorica della materia:

1. il concetto di *pluralismo*;
2. il concetto di *separazione tra Stato e società civile*;
3. il concetto di *interesse generale* (come contrapposto al concetto di *interessi particolari*);
4. il concetto di *partecipazione* (inteso nel senso di "democrazia partecipativa").

13. Ci si riporta qui anche alle posizioni metodologiche di G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale*, cit., 22 ss. (in part. 26 s., in cui si prospetta una comparazione non tanto classificatoria, quanto volta a cogliere "assonanze e divergenze all'interno dello spazio giuridico europeo").

14. E. DENNINGER, *Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe*, in Id., *Der gebändigte Leviathan*, Baden-Baden 1990, 158 ss. Per la verità Denninger fa riferimento soprattutto alle categorie create dalla giurisprudenza costituzionale (ad es.: il principio della "democrazia militante"). Si tratta insomma di termini che, per impiegare il felice titolo di una recente pubblicazione, fanno parte della "grammatica del costituzionalismo" (cfr. C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna 2021).



Nei paragrafi seguenti ci soffermeremo a indagare il significato di questi concetti dal punto di vista peculiare dell'oggetto di questa indagine.

Qual è il *fil rouge* che unisce questi quattro poli tematici nel nostro discorso? Si tratta del tormentato rapporto tra politica ed economia che può essere visto da infinite prospettive diverse. Questo rapporto che è *il* rapporto al centro di ogni disciplina del finanziamento privato dei soggetti politici. Le differenze tra politica ed economia non sono solo risvolti della articolata e complessa struttura della società umana ma sono anche, secondo una certa opinione che qui si condivide, differenze radicate nel nostro – cioè di noi singole persone – modo di vedere il mondo e di orientarci nelle difficili scelte che dobbiamo prendere nel corso della vita. Da un lato, il modello economicistico della *rational choice* che postula un comportamento umano fondato su una valutazione di costi e benefici e, quindi, sulla realizzazione di *interessi* individuali o di gruppo. Dall'altro, l'etica del discorso di stampo habermasiano che individua nelle rappresentazioni normative, sarebbe a dire nelle *idee*, nella loro libera circolazione e scambio all'interno di un discorso, il fattore che dovrebbe guidare l'agire umano<sup>15</sup>. Ecco quindi l'eterna contrapposizione tra *homo aeconomicus* e *homo politicus*. Sia l'universo meccanicistico degli interessi, sia l'utopia di una ragione discorsiva onnipotente rappresentano versioni semplificate di una realtà molto più complessa dove idee e interessi si intrecciano in modo indissolubile. La tensione tra idee e interessi emerge chiaramente e sotto varie forme nel diritto costituzionale<sup>16</sup>. Si prenda ad esempio la tanto lamentata “crisi della rappresentanza”: essa altro non sembra che una crisi delle idee maturata all'interno della società civile<sup>17</sup>.

Da questo punto di vista, il passaggio dal *Parteienstaat* (o, per usare un termine critico, dalla “partitocrazia”) al *Verbändestaat*<sup>18</sup>, lo stato pluralistico de-

15. Ci si riferisce soprattutto alle idee sviluppate in J. HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna 2017.

16. Cfr. C. ENGEL, *Offene Gemeinwohldefinitionen*, in *Rechtstheorie*, 2001(32), 23 ss. (25 ss.).

17. Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, Milano 2001, 109 ss., dove la crisi della rappresentanza è ricondotta in ultima analisi alla “crisi del rappresentato”, ossia alla “perdita delle identità collettive”, allo “smarrimento del senso del legame sociale” e alla “volatilità dei ruoli sociali” (117).

18. Si tratta di un termine con accezione negativa impiegato in Germania a partire dagli anni Cinquanta per riferirsi alla organicità dell'azione dei gruppi di interesse e al potenziale pregiudizio arrecato da questo sistema al benessere generale. Cfr. T. ESCHENBURG, “*Herrschaft der Verbände?*”, Stuttgart 1955. Per una rassegna dettagliata sull'approccio negativo della *Staatsrechtslehre* nei confronti dell'azione dei gruppi di interesse: O. PIECHACZEK, *Lobbyismus im Deutschen Bundestag*, Tübingen 2014, 48 ss.