

*Dirittifondamentali.it - Anticipazioni*  
*Data di pubblicazione: 29 giugno 2016*

## **Tutela della riservatezza e “diritto” alla trasparenza nella nuova normativa del finanziamento ai partiti. Un compromesso insoddisfacente?\***

di

Marco Plutino\*

SOMMARIO: 1. Oggetto dell'indagine e premesse - 2. Cenni sull'evoluzione della disciplina sul finanziamento dei partiti e sull'intreccio con la normativa in materia di tutela dei dati personali - 3. La recente disciplina in tema di finanziamento con particolare riferimento alle donazioni e i suoi sviluppi materiali alla luce delle recenti prese di posizione del Garante - 4. L'eterogeneità del finanziamento ai partiti. L'identità e la conoscibilità dei finanziatori tra “dati sensibili” e una realistica concezione dell'attività lobbistica di finanziamento ai partiti - 5. Conclusione. Una disciplina non soddisfacente e non equilibrata

### **1. Oggetto dell'indagine e premesse**

La disciplina del finanziamento della politica è tematica molto ampia e articolata, nonché ricca di addentellati con svariati istituti di cui assume, in parte, il carico problematico. In questa sede restringeremo la visuale alla disciplina del finanziamento dei partiti e concentreremo l'indagine sui profili della trasparenza ovvero dell'assenza di trasparenza (opacità), nel senso dell'espressione che preciseremo, con l'intento di evidenziare alcuni profili problematici della recente disciplina. Il dato di fondo da cui partire è che si è inteso ripristinare un finanziamento pubblico ordinario (tale definibile come volto a finanziare l'attività ordinaria, non elettorale, dei partiti e movimenti politici) ma che tale finanziamento è non solo indiretto ma anche eventuale,

come si evince già dalla rubrica dell'atto normativo in questione<sup>1</sup>. Ove mai si ponesse in generale un problema di opacità dei finanziamenti nella recente disciplina del finanziamento ai partiti, eventualità che si esplorerà nella principale indagine, tanto più potrebbe diventare cogente a causa dell'assenza di una provvista finanziaria di entità anche solo minima predeterminata.

Occorre premettere, inoltre, che l'indagine richiede di confrontare come la trasparenza, qui essenzialmente declinata in senso funzionale come diritto all'informazione (ovvero a conoscere le fonti di finanziamento dei partiti e i nominativi dei finanziatori), impatti con vincoli ordinamentali, e tra questi massimamente con la tutela di diritti fondamentali. Ai fini della trattazione, però, assume un rilievo del tutto limitato la distinzione, esistente e per certi altri versi significativa, tra *privacy*, espressione polisemica con cui si intende richiamare il diritto individuale al rispetto della vita privata, e il diritto alla protezione dei "dati personali" o, ancor più, "dati sensibili" (oggi v. artt. 7 e 8 della «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»). Il nostro *focus* attiene all'ottimizzazione del bilanciamento tra le esigenze di trasparenza connesse ad un generico diritto all'informazione e il diritto alla protezione dei dati personali, quali aspetti differenti ma egualmente riconducibili alla centralità della persona umana e in potenziale contrasto, come reso evidente da una lettura "funzionalizzante" dell'art. 21 Cost. L'angolo visuale resta tuttavia quello di verificare come la disciplina del finanziamento pubblico impatti con il processo democratico e quale sia l'apporto al rendimento delle istituzioni della democrazia. Pertanto parleremo di *privacy* entro considerazioni di carattere generale (ad esempio in contrapposizione alle esigenze di trasparenza e al cosiddetto diritto all'informazione) e di protezione dei dati personali entro considerazioni e argomenti più specifici e di maggiore carattere tecnico<sup>2</sup>.

## **2. Cenni sull'evoluzione della disciplina sul finanziamento dei partiti e sull'intreccio con la normativa in materia di tutela dei dati personali**

La recente disciplina del finanziamento ai partiti è l'ultimo atto di drastici mutamenti di indirizzo e variegati sviluppi intercorsi dal 1993 ad oggi. Vale la pena ripercorrerne alcuni tratti essenziali e vicende, in stretta correlazione con gli scopi dell'indagine: dall'abrogazione referendaria del '93 discese tecnicamente l'eliminazione del finanziamento "ordinario" ai partiti, sicché la nuova disciplina si collocò nella scia delle cosiddette "intenzioni" dei promotori<sup>3</sup> offrendo un modello centrato sul momento elettorale<sup>4</sup>. Ebbene, quel modello, facente leva sulla disciplina elettorale "di contorno", non fu mai in grado di funzionare e sostanzialmente lasciò il posto, tra deroghe di ogni tipo, ad un altro che per il tramite dei "rimborsi elettorali" ripristinava in modo surrettizio dotazioni ordinarie attraverso lo stanziamento, tramite normative sovrapposte e non coordinate, di somme ingenti, erogate con cadenza regolare e tali da sopravanzare notevolmente le necessità reali del sistema dei partiti<sup>5</sup>. In tal modo si è dato corso ad un capolavoro di insipienza del sistema partitico, non senza il ricorso a meschinità vere e proprie da parte del legislatore. L'emersione di diversi scandali che hanno portato alla luce condotte penalmente rilevanti ha così inciso in modo drasticamente negativo sulle possibilità del "nuovo" sistema partitico (post1993) di ripristinare un rapporto fiduciario con la cittadinanza, entro un discorso onesto e veritiero sul funzionamento e i costi della democrazia, centrato sulle ineludibili esigenze della politica o, quantomeno, della doverosa corrispondenza tra enunciazioni e realtà normativa ed effettuale<sup>6</sup>.

Gli sviluppi degli anni più recenti, sempre respingendo un'ottica rimontante ad una piena attuazione dell'art. 49 Cost.<sup>7</sup>, e pur dando luogo ad una forma per quanto limitata di sviluppo indiretto ove è prefigurato un embrione di "statuto" dei partiti (e non solo), sono stati mossi da esigenze di riduzione degli

stanziamenti sia per ragioni di consenso, al fine di rimediare alla montante disaffezione e agli umori antipolitici, sia per l'oggettiva ristrettezza delle risorse disponibili in anni ormai di grave crisi economica e finanziaria. Tali sviluppi, dopo interventi assai parziali del sistema precedente, sono culminati con l'approvazione della legge n. 96 del 2012, che costituisce il tronco su cui si sono innestate precipitosamente le novità introdotte dall'attuale disciplina<sup>8</sup>. Con l'abolizione del finanziamento pubblico diretto si è introdotta in suo luogo una forma di finanziamento ordinario e pur sempre pubblico ma indiretto, basato sui diversi canali di cui subito si dirà, lasciando per il resto in vita un generoso sistema di finanziamento dei gruppi parlamentari e degli omologhi livelli di governo substatali<sup>9</sup>, nonché alcuni canali minori. Il tutto convergerebbe verso il ripristino di un'ottica liberale o comunque di una visione elettoralistica, anche e soprattutto nel senso di essere centrata, prima ancora che sul momento elettorale, sugli eletti e sul partito elettorale o *party in office*, che era propria della disciplina postreferendaria, entro soluzioni che però si propongono di sostenere il sistema dei partiti senza ricorrere ad *escamotages* e d'altra parte senza obbligare il cittadino a finanziare il sistema<sup>10</sup>.

La legislazione sul finanziamento dei partiti ha compiuto un percorso accidentato nei suoi sviluppi normativi e materiali, indice di non sempre adeguatamente avvertite oscillazioni anche relativamente ai principi sottesi, ed è stata significativamente incisa dalle prese di posizione del «Garante per la protezione dei dati personali» dal momento che gran parte del sotto-sistema normativo è stato attratto entro la lente concettuale del "dato sensibile". Non meraviglia che il Garante, rappresentando l'autorità di riferimento sul trattamento dei dati e sulla *privacy* in generale, sia rimasto fin dalla sua istituzione fedele ad un'interpretazione particolarmente garantistica degli specifici diritti che è chiamata a tutelare. L'atteggiamento di particolare prudenza e garanzia però non solo riduce oggettivamente l'ampiezza del diritto

all'informazione in una delle possibili accezioni (peraltro in teoria tutte difese dal Garante, ma tra loro confliggenti), ma appare maggiormente incisivo laddove, come oggi, sia esclusa una provvista statale di entità predefinita per finanziare il sistema dei partiti. Essendo i dati rilevanti il processo politico distinguibili a seconda dell'utilizzabilità senza consenso e con esonero da informativa (ma limitatamente al periodo elettorale, per dati estratti da fonti pubbliche), dati utilizzabili senza consenso ma con informativa e, infine, dati utilizzabili con informativa e consenso e operando, il Garante, una distinzione, a certi fini, tra individui o entità a seconda che non perseguano esplicitamente scopi di natura politica, ne consegue che la gran parte delle contribuzioni si vedrà attribuire la più garantistica disciplina, non derivando da iscritti ai partiti ma da contribuenti o donatori (v. subito *infra*). Trattandosi peraltro, per opinione del Garante e generalmente consolidata, di dati non solo personali ma "sensibili", in quanto «idonei a rivelare l'orientamento politico degli interessati»<sup>11</sup>, nel caso specifico delle donazioni saremmo davanti attività particolarmente tutelate sul versante del trattamento dei dati a causa della "politicalità" del dato.

Di conseguenza, se il Garante è in generale un'istituzione che presta particolare attenzione al cd. diritto all'informazione, nel caso prevarranno non gli aspetti impositivi o comunque positivi e funzionali, ovvero il diritto-dovere di informare (di cui l'altra faccia è il diritto ad essere informati) quanto quelli negativi, ovvero il diritto alla riservatezza, e nello specifico acchè la propria identità di finanziatore non sia conoscibile dalla pubblica opinione ovvero che lo sia solo previa informativa e prestazione di consenso. Cioè, alla luce dei fatti, quasi mai.

Il risultato è singolare. Il legislatore effettua negli anni scelte e controscelette (deroghe prima, poi scelte contrarie) senza adeguata consapevolezza degli interessi in gioco, per cui prima ha ceduto a logiche autoreferenziali che hanno

imposto costi spropositati al sistema, quindi agli umori dell'opinione pubblica di un finanziamento più modesto, volontario e trasparente. A questo punto, un po' per un rigurgito di logiche autoreferenziali, un po' per la fermezza del Garante, vengono confezionate soluzioni e dettagli che paiono fatte apposta per non garantire in modo adeguata quella trasparenza che era uno dei presupposti della riforma, nel solco della più recente legislazione a sua volta di recepimento di indirizzi, raccomandazioni e normative sovranazionali (v. *infra*).

Vediamo allora in cosa consistano, più analiticamente, queste scelte del legislatore e del Garante.

### **3. La recente disciplina in tema di finanziamento con particolare riferimento alle donazioni e i suoi sviluppi materiali alla luce delle recenti prese di posizione del Garante**

Il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, si è limitato a novellare uno dei pochi segmenti regolamentati dell'attività partitica, la disciplina del finanziamento. In tal modo ha incidentalmente prefigurato un embrione di statuto dei partiti seguendo un approccio pragmatico e funzionalistico che ha capovolto quello tradizionale, mirante ad una disciplina materialmente organica di attuazione dell'art. 49 Cost.: è la disciplina sul finanziamento che incentiva (non vincola) la graduale costruzione di uno statuto dei partiti e dei movimenti politici nel nostro ordinamento, emulando l'approccio europeo in tema<sup>12</sup> (sul punto v. però anche *infra*).

Tale disegno, molto schematicamente e in modo essenzialmente funzionale allo svolgimento delle nostre considerazioni, sostituisce il finanziamento pubblico diretto con una contribuzione su base volontaria resa possibile in due forme. In primo luogo, attraverso la destinazione del 2 per mille del reddito IRPEF delle persone fisiche<sup>13</sup>. In secondo luogo attraverso erogazioni liberali fino ad un

massimo di 100.000 euro annuo per partito per la persone fisiche o, diversamente, complessive (sul punto v. *infra*), beneficianti di un regime di detrazione al 26% limitatamente agli importi compresi tra 30 euro e 30.000 euro<sup>14</sup>. In entrambi i casi, anche se nel secondo solo parzialmente ed eventualmente, si utilizza la leva fiscale. Si tratta di un finanziamento pubblico per quanto indiretto e volontario, nel secondo caso limitatamente all'intervallo individuato dal legislatore, oltre il quale livello, cessando l'incentivazione, si versa nella liberalità in senso proprio.

Tralasciando alcuni sviluppi della realtà, che hanno riproposto la necessità di un intervento in deroga e specifiche perplessità in tema di non adeguatezza dei requisiti soprattutto sul piano della trasparenza<sup>15</sup>, veniamo alla presa di posizione del Garante resasi necessaria all'indomani della novella. La delibera 6 marzo 2014, recante quale rubrica «Provvedimento in tema di trattamento dei dati presso i partiti politici e di esonero dall'informativa per fini di propaganda elettorale» (in G.U. n. 71 del 26.03.2014) è improntata all'atteggiamento tradizionale dell'istituzione di preservare i diritti fondamentali della persona anche all'interno delle formazioni sociali, come partiti, movimenti e altre formazioni a carattere politico. Il provvedimento ha portata generale e distingue il ruolo degli aderenti e dei soggetti che hanno contatti regolari con il partito dai simpatizzanti o le persone occasionalmente contattate per singole iniziative, tra cui rientrano i finanziatori (che non siano aderenti; per il rilievo di questa distinzione v. subito *infra*). Per questi ultimi il consenso è sempre necessario per utilizzare i loro dati, salvo che l'adesione alla singola iniziativa non comporti, secondo le regole partitiche, una forma di adesione al soggetto politico, e sempreché la possibilità dell'uso sia prevista espressamente nelle suddette regole (statuto, atto costitutivo, o altre regole). Tuttavia, diversamente dalla utilizzazione, per la comunicazione a terzi e per la diffusione dei suddetti dati è sempre richiesto il consenso, salvo i casi in cui sia previsto diversamente

da una disposizione legislativa. Se ciò vale per il consenso al trattamento, l'informativa all'inizio del trattamento dei dati è, per i casi di cui parliamo, regole generale e senza esonero, in quanto casi di esonero sono previsti in periodo elettorale e con riferimento a dati estratti da fonti pubbliche.

E' possibile chiedersi se alla luce della normativa sul finanziamento e delle prese di posizione del Garante venga operato un bilanciamento adeguato tra le esigenze di democraticità e trasparenza dei partiti alla base della normativa medesima, se non di valori più generali (appunto la trasparenza e democraticità del processo elettorale e di quello, più ampiamente democratico, anche attraverso l'assicurazione di un diritto all'informazione del cittadino e della pubblica opinione) e le esigenze di *privacy* e comunque attinenti al trattamento dei dati.

E' soprattutto il caso delle donazioni a suscitare perplessità. Si badi bene che non si discute che non si tratti di possibilità di anonimato, giacché la disciplina si colloca fatalmente entro uno scenario dove segreto e anonimato, di fronte alle sfide assai cogenti affrontate dallo Stato, ricevono una tutela compatibile con le esigenze di tracciabilità dei flussi finanziari e la possibilità di risalire all'identità del finanziatore. Parliamo di conoscibilità da parte dell'opinione pubblica. Scongiurato infatti il rischio che dietro un'attività di erogazione liberale si celi la pressione di interessi illegali che si presentino come tali, resta la questione se la disciplina attuale esprima un soddisfacente equilibrio tra tutela della riservatezza ed *accountability* del sistema dei partiti, che deriva dalla trasparenza dell'azione dei pubblici poteri, dalla ampia tutela del diritto all'informazione e del correlativo diritto-dovere di cronaca, e dalla regolamentazione dei conflitti di interessi. Tutte esigenze atte a consentire all'opinione pubblica di svolgere nelle dinamiche del processo democratico quella funzione di controllo sulla classe politica funzionale ad esprimere valutazioni ponderate in sede elettorale, sulla base di informazioni il più possibile complete, e, prima ancora, di attivare

quei continuativi meccanismi di *feedback* che costituiscono un fattore vitale della democrazia tutt'altro che secondari rispetto al momento elettorale.

Anche se è da ritenere che la parte più significativa delle risorse per svolgere l'attività politica, eccettuato il sistema dei rimborsi elettorali (in via di abolizione), proverrebbero da due canali principali, le dotazioni dei gruppi parlamentari e la snaturata realtà delle Fondazioni di cultura politica, le previsioni in tema di donazioni lasciano intendere che codeste saranno destinate a svolgere un ruolo ben maggiore che in passato, anche alla luce dei magri risultati finora raccolti dal canale del 2 per mille IRPEF<sup>16</sup>. Potrebbe anche non essere un male se ciò fosse frutto scelte dei cittadini a fronte di un'adeguata regolamentazione. Pur se in questa sede non si contesta né l'istituto delle donazioni in quanto tali (del resto non nuovo), né la filosofia che ne è alla base (anche se a tal proposito andrebbe fatto un discorso complessivo) e neanche il lobbismo in quanto tale (di cui le erogazioni liberali sono solo uno dei *modus operandi*), è tuttavia evidente come l'interazione tra una fin troppo generosa disciplina delle donazioni e un'assente attività di regolamentazione delle *lobbies*, abbia la virtualità di creare una vasta zona di opacità agli occhi della pubblica opinione di significativi flussi finanziari destinati alla politica, ovvero di uno specifico aspetto dell'attività lobbistica, che ha una latitudine assai più ampia<sup>17</sup>.

Una normativa che programmaticamente intende promuovere la trasparenza e la democraticità dell'attività dei partiti (art. 1 d.l. n. 149 del 2013) e del sistema tutto, appare invece veicolare anche per questa via opacità, rischiando di aggravare la situazione. Non rende certo un buon servizio alla politica il fatto che la conoscenza circa certi finanziamenti sia conosciuta dalla pubblica opinione entro il clamore di inchieste giudiziarie, pur quando i partiti vengano chiamati in causa senza specifici addebiti. E' così, ad esempio, che dalla cronaca giudiziaria la pubblica opinione è venuta a conoscenza che un indagato che secondo l'ipotesi della Procura aveva creato un'estesa rete di corruttela

intratteneva regolari rapporti di finanziamento con partiti (oltre a singoli esponenti politici). L'informazione non sarebbe potuta giungere in modo diverso che da una *notitia criminis* in quanto alla luce della vigente normativa i nomi dei finanziatori dei partiti sono difficilmente conoscibili a causa del combinato disposto tra disciplina delle contribuzioni volontarie (in particolare donazioni) e normativa sulla *privacy*. Come è avvenuto per le cene di finanziamento di un partito di governo, finite nell'occhio del ciclone dei *media* per il fatto che non era stato possibile conoscere l'identità della massima parte dei convenuti e che poi alcuni siano stati indagati per gravi reati contro la p.a. con riferimento a condotte che risalgono ben indietro nel tempo<sup>18</sup>. A nulla è valso che il partito avesse dato corso a tutti i possibili adempimenti *ex lege* ed anche oltre<sup>19</sup>.

Il limite è derivato, evidentemente, dall'equilibrio normativo frutto dell'intreccio di interessi, ma resta il fatto che v'è qualcosa di stonato quando il Politico afferma che iniziative trasparenti e chiare di raccolta fondi sono l'alternativa ad un finanziamento pubblico vecchio stampo (in particolare obbligatorio), e poi ci si ritrova davanti all'ostacolo insormontabile (ma v. *infra*) della *privacy*. Appare difficile scaricare la responsabilità della non conoscibilità del finanziamento sul singolo finanziatore che non ha prestato il consenso senza nuocere alla credibilità stessa della politica.

Ebbene la normativa attuale consente che il nome del donatore possa restare non conoscibile alla pubblica opinione se l'importo erogato resta entro i 100.000 euro (vedremo in seguito come calcolati) qualora l'erogazione avvenga in modo tracciabile, secondo le norme generali in tema di tracciabilità dei pagamenti. Distinguendo doverosamente le esigenze di sicurezza e legalità che si fanno valere con la tracciabilità (soddisfatta dall'obbligo di pagamento con moneta digitale o comunque con modalità tali da consentire l'identificazione esatta dell'autore del pagamento<sup>20</sup>) dal diritto di informazione di cui qui parliamo

funzionalmente al ruolo svolto dalla pubblica opinione, la novità legislativa consente pertanto ad un donatore di una somma di 99.999 euro (e oltre, come vedremo) di restare non conoscibile all'opinione pubblica. Soddisfatte le esigenze di legalità resta un'elevata opacità in termini di *accountability*.

La legge del 1981, all'art. 4, prevedeva che qualunque donazione sotto i cinque milioni di lire (poi divenuti 50.000 euro) venisse notificata entro tre mesi dalla ricezione alla Camera dei deputati con "dichiarazione congiunta" (quindi firmata anche donatore, e non solo autocertificata dal partito) in un «unico documento» e prevedeva altresì, in caso di mancato trasmissione entro tre mesi dei dati relativi alle donazioni, una multa da due a sei volte l'ammontare non dichiarato e la pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici. Con la disciplina del 1981 inoltre le autocertificazioni relative alle donazioni avevano valore legale solo in regime di campagna elettorale<sup>21</sup>. Con la nuova normativa i rappresentanti legali devono trasmettere i relativi elenchi alla Camera senza obbligo di comunicare i nomi dei finanziatori per le donazioni superiori a 5.000 euro entro tre mesi (in quanto in ogni caso tracciabili) e, soprattutto, si è estesa l'autocertificazione fino a 100.000<sup>22</sup> all'anno per ciascun donatore<sup>23</sup>. Allo stato non è pertanto più possibile da parte di qualunque elettore, e quindi anche da parte di chi esercita il diritto di cronaca, di recarsi presso l'ufficio preposto della Camera dei deputati e ottenere informazioni sul finanziamento previa esibizione del documento di identità, né è disposta una forma di pubblicizzazione sulla stampa periodica<sup>24</sup>.

In sintesi l'attività dei partiti, salvo casi del tutto particolari, non rientra nell'ambito dell'applicazione della normativa sul libero accesso alle informazioni<sup>25</sup>. Dei finanziatori, ripetiamo, si viene a conoscere solo ed eventualmente in caso di indagine giudiziaria (dato che la tracciabilità consente la conoscibilità del donatore da parte delle autorità) o in modo del tutto erratico e casuale giacché la *privacy* del donatore è insomma tutelata in modo pressoché

totale. E' vero che il provvedimento del Garante, che ha fornito una sorta di interpretazione autentica del sistema, è successivo alla nuova legge sul finanziamento, ma muovendosi nel solco del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (art. 22, co.12 e art. 23, co. 4) è possibile ritenere la politica così ingenua e sprovvista da non scontare queste prese di posizione? E' un fatto, comunque, che si è realizzato un cortocircuito tra premesse di maggiore trasparenza e conclusioni di soluzioni normative che introducono opacità.

In conclusione, il finanziamento resta (in parte) pubblico ma, rendendolo integralmente volontario circa *l'an*, viene affidato in sostanza alla volontà dei privati<sup>26</sup> e all'operare delle regole generali e specifiche sulla *privacy* che sono ben garantiste sul piano del trattamento dei dati personali (sul piano del 2 per mille, si è superato il vincolo di non identificabilità le cui conseguenze avevano contribuito al fallimento del sistema prevista al tempo della legge n. 2 del 1997<sup>27</sup>). Il regime dei controlli è peraltro assai articolato<sup>28</sup>. Il punto è che tutti i dati che confluiscono nel sistema dei controlli incontrano il limite del rispetto della normativa sulla *privacy*. Occorre dunque tornare sulla ragionevolezza del compromesso tra trasparenza e tutela della riservatezza.

#### **4. L'eterogenesi del finanziamento ai partiti. L'identità e la conoscibilità dei finanziatori tra "dati sensibili" e una realistica concezione dell'attività lobbistica di finanziamento ai partiti**

E' ben vero che diffondere i nomi dei finanziatori significa consentire una potenziale schedatura politica, soprattutto, in verità, se ciò avviene anche per importi molto bassi<sup>29</sup>, né è dubbio che in generale possa esistere una qualche esigenza che possa meritare di essere tutela sul piano della riservatezza in quanto strumentale ad un più ampio sistema di libertà. La questione attiene piuttosto al giusto equilibrio tra i contrapposti interessi. E riguarda a nostro avviso in particolare la disciplina dei finanziamenti cospicui. La questione non è

di astratto contrasto tra *privacy* e trasparenza ma di come possono essere garantiti entrambi gli aspetti, entro un equilibrio soddisfacente tenendo conto delle specificità del fenomeno politico.

Possiamo muovere dal Rapporto steso dal Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica (cd. Rapporto Cottarelli) che definisce «misteriosi e non accessibili molti dei flussi finanziari che rappresentano forme diverse di finanziamento del sistema della politica». Se il riferimento va certamente, se non altro per ragioni temporali, ad altri aspetti della normativa di finanziamento della politica, tuttavia le scelte del legislatore fondano il rischio che in un prossimo futuro anche la disciplina delle donazioni costituisca un campo ove più sistematicamente si fanno valere interessi opaci, e non manca già qualche emersione giudiziaria in tal senso.

Prima ancora di avviarci ad una considerazione dell'adeguatezza delle soluzioni derivanti dal combinato della normativa sul finanziamento e da quella sulla *privacy*, va ricordato che anche di fronte alla più garantistica delle legislazioni a tutela dei dati personali (che vietasse ovviamente l'anonimato in senso proprio) i partiti potrebbero accompagnare e condizionare la ricezione del contributo alla firma del modulo relativo al consenso all'autorizzazione alla divulgazione dei nominativi senza perciò violare alcuna forma o sostanza della normativa. Non avverrebbe nulla di molto diverso da quello che fanno quotidianamente i fornitori di servizi e contenuti ai consumatori, i quali – a dirla tutta – prestano il proprio consenso al trattamento di dati anche sensibili per svariate finalità (come ottenere servizi gratuiti), consentendo la loro utilizzazione a fini anche commerciali e entro elaborazioni di cd. metadati (modalità, quest'ultima, di trattamento dei dati che si presta davvero a rischi di schedatura, visto che è immancabilmente fonte delle cosiddette “profilature”). Tanto, solo per sottolineare che di fronte ad una realtà ben più sfuggente dove sono gli stessi individui a prestare con molta leggerezza il consenso al

trattamento dei dati (non sempre entro un quadro di regole trasparenti), l'approccio del Garante in tema di finanziamento appare severamente garantistico, concludendo per la necessità di informativa e consenso per erogazioni liberali da parte di «simpatizzanti e soggetti assimilati» per la comunicazione a terzi e la diffusione di dati. Non si può ignorare, peraltro, la specificità della materia politica e la natura estremamente problematica dei rapporti tra denaro e politica.

Le soluzioni predisposte dal legislatore, in definitiva, appaiono non adeguate e discutibili.

I versanti delle soluzioni possono vertere o sulla riduzione del danno potenziale derivante dalla inadeguatezza delle soluzioni o, più radicalmente, dal trarre conseguenze esplicite da una radicale discussione del tipo di interessi talora sottostati al finanziamento come dal discutere l'appropriatezza del richiamo dello schema del "dato sensibile".

Prima di sollevare più radicali dubbi, una soluzione soddisfacente, seguendo le soluzioni invalse generalmente all'estero, non può che operare individuando soglie ragionevoli e molto limitate oltre le quali le donazioni sono semplicemente vietate, sul presupposto che restando al di sotto di tale soglie si possa beneficiare (giustamente, secondo quest'ottica, che pure non sembra essere in linea alle soluzioni straniere) della riservatezza.

Appare veramente abnorme, se non inquietante, la pretesa di chi intenda influire in modo *significativo* sulla linea di un partito, e quindi sul processo politico e democratico, senza palesarsi all'opinione pubblica. Siccome non è in discussione, per ora (ma v. *infra*), la tutela della riservatezza per il donatore, la soluzione *de jure condendo* non potrebbe che orientarsi su soglie di divieto, anch'esse, più garantistiche e quindi meglio idonee a bilanciare gli interessi contrapposti. Se la legge prevede tetti e condizioni (a differenza del regime delle Fondazioni dove una scelta di *privacy* può coprire – e copre in fatto, nella

stragrande parte dei casi che attengano a significative donazioni – qualunque entità dell'erogazione liberale) ciò significa che non ha inteso garantire la conoscibilità diffusa del donatore (potrebbe discutersi in astratto di un bilanciamento che preveda soglie diverse per non tracciabilità, tracciabilità con riservatezza, e tracciabilità senza garanzia di riservatezza) ma che ha inteso fissare un punto di equilibrio complessivo tra riservatezza (possibile) e un interesse pubblicistico a non consentire donazioni superiore a certe entità. Su questo aspetto bisognerà tornare, perché la normativa contiene regole che lasciano adito a qualche perplessità. Il venir meno in pratica di un tetto complessivo, già altissima di per sé, comporta inoltre l'eventualità che la riservatezza venga tutelata anche per contributi complessivamente ben superiori per ciascun anno agli euro 100.000.

Eppure è da ribadirsi che durante i lavori preparatori della legge e nella sua presentazione ai *media* tutti gli esponenti del mondo politico, e il governo in particolare, avevano collegato la previsione nello specifico e la legge in generale con l'esigenza di barattare uno spazio minore del pubblico (almeno sotto forma di finanziamento diretto, con incentivazione di quello privato) con una maggiore trasparenza. L'entità massima delle donazioni consentite sembrava dover essere assai limitata<sup>30</sup>, ma poi alcuni buoni propositi si perse per strada<sup>31</sup>.

E' evidente che si sia prodotta un'eterogenesi dei fini, con la politica a cercare riparo sotto le insegne (parziali) del Garante, che per proprio statuto ha difeso fermamente le ragioni della *privacy*. In tal modo la disciplina viene ad essere una negazione di quei valori del principio della trasparenza (e democraticità) in materia di finanziamento ai partiti declamati *in incipit*, in quanto la *privacy* si fa grimaldello per scardinare le esigenze di trasparenza ed in particolare quella conoscenza delle fonti di finanziamento della politica che dovrebbe essere alla base del processo democratico.

Veniamo all'approccio più radicale, o meglio al grappolo di questioni più radicali. Qui si tratta di interrogarsi sull'appropriatezza del richiamo, nel caso dei contributi, dello schema del dato personale e, soprattutto, sensibile e, in ordine più specifico di idee, di considerare l'attività di elargizione di denaro ai partiti anche come parzialmente o totalmente diversa da una attività politica, quanto piuttosto come un'attività imprenditoriale.

Nel primo caso si contesta che il dato sia politico, nel secondo caso che lo sia l'attività.

In astratto non può dubitarsi che il finanziatore che è impegnato in un'attività di impresa non possa in nessun modo essere equiparato al simpatizzante, e più ampiamente, considerato un soggetto che compie un atto (o attività) politica. Ma i due piani sono connessi, perché se non c'è attività politica, nel senso di essere rilevatrice di preferenze politiche, non c'è dato personale o, meglio, sensibile. La prima questione sembra, e isolatamente considerata è, di stretto diritto. Ma la seconda è culturale, e la complicazione deriva dal fatto che mancando una regolamentazione del fenomeno lobbistico non è possibile identificare in modo oggettivo ed estrinseco un'attività lobbistica da ciò che le è estranea.

Secondo l'ottica tradizionale e fermissima, la dazione di un contributo economico volontario (la donazione) sarebbe non solo un dato personale ma anche sensibile, ottenendo pertanto una tutela rafforzata. Il contributo proviene, secondo la pilatesca espressione del Garante, se non da simpatizzanti, quantomeno certamente da figure loro assimilate apoditticamente («simpatizzanti e soggetti assimilati», destinatari di una unica disciplina da parte del Garante).

E' vero certamente che mettendo in questione l'appropriatezza del richiamo al concetto di dato sensibile si verrebbe a mettere in discussione tutto l'impianto di un possibile bilanciamento, col rischio di negare più o meno alla radice ogni

esigenze contrapposta a quelle della trasparenza. D'altra parte non può non rilevarsi come l'approccio del legislatore sembra molto ingenuo e un po' formalistico.

Nel nostro ordinamento i "dati sensibili" sono un sottogenere dei "dati", ovvero ogni genere di informazione, ed in particolare un gruppo di dati più specifici detti "dati personali". Ciò mentre viviamo in un mondo dominato da algoritmi e "metadati" ("dati di dati"). La portata offensiva della *privacy* di questi "metadati" è notevole, ed oggi non viene più negato che costituiscano essi stessi contenuti delle comunicazioni (*communications data*)<sup>32</sup> e non solo dati estrinseci non significativi. Entro questo quadro, quasi ogni dato è per definizione personale e ogni dato, del resto, ha un contenuto. L'offesa del bene è sempre dietro l'angolo e di fatto siamo continuamente esposti a queste vulnerazioni entro un sistema di tutela che appare ancora molto ineffettivo o poco efficace. Nella migliore delle ipotesi dovremmo immaginarci a trascorrere giornate a leggere (sic) interminabili informative e più realisticamente concediamo spesso e volentieri il trattamento dei nostri dati che vengono utilizzati nei modi più svariati, non senza rischi, certamente, di schedature. Forse a qualcuno questo ... equilibrio può sembrare soddisfacente, in quanto regolato da un formale consenso. Sta di fatto che in questo contesto parlare di rischio di schedature politiche per soggetti che donano ingenti somme a partiti appare beffardo, al netto di tutte le considerazioni successive attinenti alla consistenza attuale del lobbismo, che peraltro non si esplica solo in attività di finanziamento.

Del resto il rischio di schedature non è tale solo per eventuali ritorsioni, secondo l'ottica tradizionale in tema di diritti politici ovvero rimontante alla questione delle discriminazioni, ma anche a prescindere da esse. La raccolta di dati e la loro eventuale schedatura è astrattamente pericolosa in sé, per l'uso che si può fare dei dati personali e sensibili. Ad avviso di chi scrive se si entra nella logica del rischio della schedature, intendendo l'espressione in un senso adeguato al

mondo di oggi, tutti meritano tutela e per questo le regole attuali sul consenso non sarebbero certo adeguate. Se il rischio è, più limitatamente, di ritorsioni allora andrebbe fatto un passo ulteriore, che però suonerebbe paradossale. Chi ha più da rischiare su tale piano è il grande donatore perché l'offensività potenziale nel suo caso non è, passi l'espressione, una generica lesione della dignità o, pure, una qualunque concreta discriminazione (quale derivante potenzialmente da una schedatura), ma una discriminazione non dichiarata o formalizzata tale da influire in modo significativo sull'attività lavorativa o sulle attività reddituali svolta. Se il politico concorrente è un avversario allora lo è anche chi lo finanzia, tanto più se in fatto ne rende possibile l'attività (una prospettiva non peregrina in un quadro senza finanziamento pubblico con prelievi coattivi o comunque importi pubblici garantiti).

D'altro canto, esiste un'altra ottica, più disincantata, ed esistono indicazioni normative che consentono in parte di sdrammatizzare il problema allo stesso momento in cui palesano le insufficienze della disciplina.

Si può ipotizzare che chi finanzia la politica, soprattutto entro il sistema delle donazioni, operi un quadro di decisioni razionali di tipo economico e cerchi di produrre influenza sui decisori spingendo verso l'assetto di interessi a lui più favorevole. Senza ignorare la possibilità di una pluralità di motivazioni, appare preminente la volontà di dar corso ad una decisione di investimento la cui riuscita dipende dal realizzarsi del ritorno atteso<sup>33</sup>. Né è un potenziale un avversario politico perché non è escluso che sia disposto a riorientare le proprie attività di finanziamento. Dalle prime risultanze empiriche sembrerebbe che sia di questo tipo l'atteggiamento psicologico di gran lunga prevalente nelle donazioni rilevanti, le uniche che possano portare ad un effetto rilevabile. Si tratta di un quadro di studi (non giuridici) ancora in sviluppo, ma pare di poter concludere allo stato che una donazione politica sia la forma di investimento di gran lunga più remunerativa tra quelle facilmente disponibili e legali<sup>34</sup>. Il che è

un argomento a favore dell'ipotesi, prima ancora, che sia una decisione di investimento. Se ciò è plausibile, una normativa di favore, enormemente più se opaca, equivale ad un grande favore operato nei confronti del lobbismo.

Parlando di influenza rilevante, andrebbe fatta una distinzione tra due tipi fondamentali di grandi donatori: esiste il donatore che dona molto perché il suo patrimonio è assai cospicuo e quello che dona molto perché è impegnato in un'attività di lobbista e deve fare "massa critica", coniugando efficienza ed efficacia. La distinzione può apparire opinabile e impraticabile, ma la normativa attuale la rende più plausibile ove si rifletta sulla differenza tra i due canali di finanziamento principali previsti dalla legge. Un ricco può donare molto utilizzando il canale del 2 per mille IRPEF, un'aliquota fissa e proporzionale al reddito, che gli consente di far incidere il contributo in modo molto maggiore rispetto ad un contribuente medio o piccolo. Ma è evidente che chi voglia influenzare la politica cerchi di mettersi in mostra, e quindi di fare un di più di un sacrificio proporzionale. La via della donazione (cospicua) si presta bene a questo scopo, di mettersi in mostra con chi riceve; ciò che è fondamentale per poter sperare di riceverne un beneficio specifico. La differenza tra una donazione di un simpatizzante e la donazione a fini lobbistici (una decisione di investimento) non è fissabile ovviamente in altro che non con una presunzione, ovvero destinando a diverso regime la donazione a seconda del presunto *animus* e destinandolo a disciplina diversa. La prima e fondamentale distinzione, prima ancora che discutere di tetti (ben distinto problema su cui *infra*) sarebbe prevedere un regime relativo ad informativa, e soprattutto (eventualità del) consenso che sia frutto delle differenze. In astratto, come abbiamo detto, non è in alcun modo giustificabile la pretesa di influenzare (significativamente) la politica coprendosi con la riservatezza: la normativa soddisfa benissimo quest'esigenza di mostrarsi a coloro ai quali ci si deve mostrare celandosi a coloro verso i quali ci si vuole celare, gli avversari dei

propri interessi. E non ci riferiamo solo ai destinatari ultimi dell'attività politica, i cittadini, i quali pure in tal modo sono meno capaci di esercitare il proprio potere di critica (e quindi meglio vegliare sull'eccesso di generosità della politica verso certi interessi), ma anche verso i concorrenti specifici del finanziatore. Per il resto, il piccolo donatore non pensa di *influenzare* il partito o di riceverne un beneficio personale; ne potrebbe, volendolo semplicemente. Semmai vorrà "supportarlo" e quindi è, questi sì, presuntivamente un simpatizzante. La sua donazione non esercita una forza o se lo fa (perché si assomma a molte altre) lascia al politico di interpretarne il senso, restando appiano entro la sovranità della politica e l'esercizio della sua responsabilità.

L'influenza del grande finanziatore è per definizione più condizionante o convincente, dotata di un'elevata forza persuasiva. Il lobbista, del resto, influenza per *mission*. La riuscita dipende da vari fattori, ma anche, per quel che qui interessa, dai limiti legali. Attualmente elevatissimi.

Quali conseguenze ha questa linea di ragionamento sulla asserita natura sensibile del dato? Ricordato che esistono piuttosto univoche definizioni delle normative nazionali e sovranazionali che definiscono i dati personali come informazioni relative a individui identificati o identificabili e quelli sensibili come idonei a rivelare una serie di informazioni delicate tra cui qui rilevano le opinioni politiche<sup>35</sup>, ebbene l'affermazione che le donazioni (in verità anche quelle piccole, ma la conclusione diversa appare più plausibile per la loro minore forza condizionante) siano espressioni di "preferenze politiche", "opinioni politiche", "adesioni" appare apodittica<sup>36</sup>, come vedremo nel conclusivo paragrafo.

Il Garante stesso *assimila* ai simpatizzanti, destinandoli ad un medesimo trattamento, soggetti che possono avere una congerie di motivazioni diverse. E' qui il sovrappiù. Soglie massime ridotte per le donazioni, e conoscibilità dei nomi dei finanziatori (sopra certe, ridotte, soglie), sono le due leve per

riequilibrare il sistema. Non a caso all'estero le donazioni sono consentite entro limiti ridottissimi e generalmente sono conoscibili di nomi dei finanziatori. Come è possibile un esito così diverso sulla base di una normativa sovranazionale, comunitaria e internazionale, largamente comune?

### **5. Conclusione. Una disciplina non soddisfacente e non equilibrata**

Esiste un ultimo e decisivo elemento caratterizzante delle donazioni nell'attuale sistema, che esprime come la definizione di "dato sensibile" appaia eccessivamente restrittiva, quantomeno se generalizzata per ogni donazione. La legge attuale consente una pluralità di donazioni, fissando unicamente un tetto complessivo. Si tratta di disposizioni che prendono atto di una realtà diffusa non solo in Italia e tipica dei finanziamenti molto rilevanti, ovvero quelli per definizione più incisivi e condizionanti.

La legislazione vigente consente da un lato una pluralità di donazioni rilevanti (che, difficilmente escludibile a priori, andrebbe forse confinata a soglie ridottissime, di poche decine di euro e che, invece e paradossalmente, il legislatore non considera rilevanti per le detrazioni: 30 euro attualmente; la soglia potrebbe essere un po' più alta). Dall'altro, consente una pluralità di soggetti finanziabili.

La moltiplicazione e la serializzazione della contribuzione da parte del portatore di interessi (*stakeholder*) può seguire i più diversi criteri: un *mix* di assicurazione a copertura, di prudenza o massimo effetto entro i limiti consentiti dalle regole. Allora il finanziatore potrà scegliere un "cavallo vincente" o può distribuire somme significative a pioggia; come può finanziare al tempo stesso maggioranza e opposizione, magari se la situazione è incerta, in cambiamento, o vuol tutelarsi per il futuro. In tutti questi, e in altri casi, il finanziatore fa un calcolo economico. Il punto determinante è che in presenza di donazioni plurime e rivolte a più destinatari per diverse ragioni l'elargizione è

tanto più efficace quanto meno è conosciuta da altri che non sia il finanziato. Quindi l'opacità, come non conoscibilità (della pubblica opinione e dei concorrenti), è fondamentale. Parliamo di contribuzioni legali, ma le logiche non sono dissimili a quelle venute in luce a proposito delle contribuzioni illegali. L'opacità preserva meglio le *chances* di incidere sull'agenda e rimanere celato ai potenziali concorrenti, realizzando un'azione più efficace. In casi consimili, e anche questo è un dato di esperienza, c'è il rischio che la politica si avvantaggi scientemente di questa opacità e della conseguente segmentazione dell'informazione. Nella migliore delle ipotesi, è elementare risultanza di teoria dei giochi, ciò incentiva ulteriormente il canale delle donazioni.

Sebbene non sia chiarissima la *ratio*, qui interverrebbe una differenza di disciplina, in quanto vi sarebbe un diverso regime a seconda che il donatore sia una persona fisica (soggetti IRPEF) o no. Nel primo caso il tetto dei 100.000 euro indica il massimo complessivamente finanziabile per (ciascun?) partito<sup>37</sup>, e quindi *sarebbe* annualmente moltiplicabile per il numero dei partiti; per i soggetti passivi IRES il tetto dei 100.000 euro sarebbe complessivo e invalicabile<sup>38</sup>, quindi sono finanziabili più partiti o un unico partito entro quel limite. Le disposizioni se così interpretate, consentono proprio a chi dispone anche del canale del 2 per mille di non avere (quasi) alcun tetto di contribuzione privata attraverso le donazioni; e siccome ciò sarebbe precluso ai soggetti IRES il rischio ulteriore sarebbe quello che il divieto sarebbe facilmente bypassabile, dato che può apparire chiarissimo il "dante causa" effettivo di un'azione di una persona fisica.

Un parziale ristoro di questo assetto (scombinato, se non preoccupante) di interessi è che almeno per contribuzioni volontarie certamente molto rilevanti, superiori agli euro 30.000, non opera il meccanismo incentivante costituito dalle detrazioni. Ma non certo il venir meno del beneficio fiscale che scoraggia una decisione di investimento potenzialmente tanto remunerativa. Solo il prossimo

futuro può indicare quante donazioni plurime ci saranno, quanto sopra i 30.000 euro, e quante, a conti fatti, avranno bypassato la soglia degli euro 100.000. E' possibile semplicemente, per ora, che il lobbismo non si sia reso conto delle possibilità consentite dalla legge.

In conclusione, sul punto specifico, l'idea che la contribuzione volontaria sia inevitabile manifestazione di preferenze politiche (dunque, di dati sensibili), è smentita dalla normativa, che dà per scontato con la contribuzione plurima e soprattutto favore di più soggetti, che le donazioni si prestino a soddisfare esigenze diverse, non tutte riconducibili a preferenze politiche nel senso inteso dalla normativa.

Tralasciando una valutazione *funditus* del lobbismo, che certo non si risolve in attività di finanziamento, nessuno può disconosce facilmente che l'*optimum* del finanziamento della politica è quello derivante da una miriade di piccone contribuzioni, derivandone così ingenti somme senza precise indicazioni. In tal caso (si immagini la storica, prima campagna elettorale presidenziale di Obama) si realizza anche una mobilitazione del corpo sociale e una trasmissione di energie dalla società civile al politico che facilitano la responsività non intesa come rispondenza a interessi privati (che siano pochi o una sommatoria) ma come collegamento stabile e costante con l'elettorato.

Non a caso un autorevole giurista statunitense, Laurence Lessig, ha proposto di ridurre la dipendenza della politica dai finanziatori attraverso modifiche della Costituzione con espliciti interventi in tema di finanziamento pubblico<sup>39</sup>, onde sottrarre la vita pubblica statunitense alla brutalità degli interessi forti. E non è un caso che le sue posizioni scientifiche e non solo suscitino reazioni accese pro o contro.

Per concludere, la disciplina italiana si mostra assai carente in termini di un adeguato bilanciamento tra interessi confliggenti, anche se difficilmente potrebbe essere censurata dal giudice delle legge, stante la laconicità del dato

costituzionale. Per quanto siano importanti l'informativa e il consenso, ogni valutazione del loro ruolo «non può che avere un valore relativo»<sup>40</sup>. Solo se fosse provato che i dati sul finanziamento fossero sensibili, si giustificherebbe l'estremo garantismo della disciplina attuale. Viceversa, il mancato riconoscimento della natura sensibile del dato (personale) condurrebbe alla possibilità che una futura legge potrebbe consentire la comunicazioni e la diffusione a privati dei relativi dati.

Ma al di là di questa prospettiva, anche in chiave tradizionale appare un eccessivo sbilanciamento sul versante della tutela di interessi privatistici di natura lobbistica garantire la tutela della riservatezza in modo ampissimo per contribuzioni elevatissime (in qualche caso, come visto, praticamente prive di tetto). Intanto, la chiusura della forbice tra il tetto che dà luogo ad agevolazioni (30.000 euro) e quello generale (i 100.000, per non dire oltre), ridurrebbe l'entropia del sistema, creando un tetto legale (più) limitato, anche se ancora troppo elevato a fronte delle altre esperienze straniere, a cui corrisponderebbe sempre un meccanismo agevolato. Così come si deve ricordare, nell'ottica di una diversa disciplina del consenso, che molto sarebbe anticipabile sul piano convenzionale, condizionando la contribuzione volontaria al consenso alla diffusione del dato.

Ad ogni modo le analogie, almeno parziali, tra mercato politico e mercato economico sono troppo evidenti per essere del tutto ignorate. L'equilibrio attuale non tiene in quasi nessun conto di diritti di notevole rilievo come quelli di cronaca, all'informazione e riconducibili alla cd. *accountability*, declinabile tra l'altro come conservazione nella fiducia del funzionamento del sistema. Senza per questo ribaltare l'assunto che la tutela della *privacy* sia fondamentale per realizzare il diritto alla libertà di espressione<sup>41</sup>, si tratterebbe di realizzare una diversa ottimizzazione onde evitare che la *privacy* diventi piuttosto il grimaldello per comprare, e quindi scardinare, la democrazia.

Su tale piano la normativa appare distonica con quella coeva e immediatamente precedente<sup>42</sup>, contrassegnata dall'urgenza di inserire elementi di trasparenza nell'azione amministrativa (il campo d'azione tipico e tradizionale della trasparenza) e nello stesso processo politico (la nuova frontiera al centro di molta normativa internazionale). Non sembra, ad esempio, rispondere in modo adeguato alle raccomandazioni del *Groupe d'Etats contre la corruption* (cd. GRECO), istituito presso il Consiglio d'Europa<sup>43</sup>, e per alcuni profili (disciplina delle donazioni e in generale conoscibilità dei finanziatori e dei flussi di finanziamento, entro un approccio coordinato, atto ad assicurare una informazione chiara, tempestiva, completa), è peggiorativa. Sarebbe stato sprecata l'occasione di una significativa "leva economica del sostegno pubblico" come strumento per "migliorare la qualità dei partiti, rendendoli tutti, in un modo migliore, democratici"<sup>44</sup>.

E' significativo, d'altra parte, che i rapporti del predetto organismo internazionale, mentre non richiamino la disciplina sulla *privacy* e le connesse esigenze (nutrendosi di un approccio forse unilaterale), insistono invece sul principio del libero accesso alle informazioni, a cui l'attività dei partiti resta in gran parte estranea. Nella nota sentenza *Schecke* del 2010<sup>45</sup> la Corte di giustizia ha ribadito che limitazioni al diritto alla protezione dei dati personali sono giustificabili alla luce della funzione sociale di tale diritto e pertanto possibili se previste dalla legge, rispettanti il suo contenuto essenziale, proporzionali, necessarie e rispondenti a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui<sup>46</sup>. A questa stregua può valutarsi l'attuale compromesso e interrogarsi sull'adeguatezza delle soluzioni, in particolare in funzione anti-corrruzione<sup>47</sup>. Certo è che gli scrupoli e i timori presenti al nostro legislatore e al Garante in tema di tutela della riservatezza, non sembrano essere condivisi da altri ordinamenti, che pure sono la patria di questi interessi, o comunque giungono all'esito di equilibri di bilanciamento

assai diversi. Perfino quando si tratta di evidenti e incontrovertibili prove di espressione di “preferenze politiche”, come nell’esercizio di diritti elettorali<sup>48</sup>.

Gli orientamenti e le prese di posizione internazionali specifiche (basti pensare alle linee guida Ocse<sup>49</sup>), sono sempre più attente al tema della trasparenza delle istituzioni democratiche e della lotta alla corruzione, e pressoché univocamente, col consenso delle giurisprudenze, incentrate sull’esigenza di conoscibilità dei nomi dei finanziatori ai fini della garanzia complessiva di *accountability* del sistema. L’assenza di una normativa generale sul *lobbying* in Italia non rende del resto facile ascrivere le possibilità in cui ha modo di manifestarsi in modo discutibile (finanziamento plurimi, soglie altissime di contribuzione con tutela della riservatezza; assenza di una normativa volta a garantire il *disclosure* del fenomeno lobbistico) a quella presunta nobiltà dell’attività di rappresentanza di interessi, come la capacità di veicolare informazioni tecniche (ovviamente pur sempre parziali, ma almeno utili e veritiere), la cui dimensione, pur certamente esistente, non appare forse più quella dominante e rappresentativa dell’essenza del fenomeno lobbistico nelle democrazie odierne<sup>50</sup>. Una dimensione del resto non incoraggiata dalla scarsa sensibilità, se non aperta ostilità, della cittadinanza per il tema del finanziamento della politica, come testimoniano anche gli ultimissimi dati disponibili resi dal Ministero dell’Economia<sup>51</sup>. Certo l’alternativa, almeno alla luce delle scelte normative attuali e in assenza di una contribuzione al sostentamento del sistema partitico con garanzie di sufficienti risorse finanziarie, non può che condurre ad un ulteriore deperimento del sistema partitico ovvero, all’opposto o insieme, ad una messa sotto pressione delle democrazie medesime<sup>52</sup>.

---

\* Il presente contributo sarà ricompreso nel volume collettaneo G. MACRÌ (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubbettino, Soveria-Mannelli 2016, di prossima pubblicazione.

\* Ricercatore confermato di diritto costituzionale, Università di Cassino e del Lazio meridionale

<sup>1</sup> Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore», pubblicato in G.U. n. 303 del 28-12-2013 e poi convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in G.U. n. 47 del 26-02-2014.

<sup>2</sup> Sul tema cfr. l'accurato G. TIBERI, *Riservatezza e protezione dei dati personali*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna 2007, pp. 349 ss., nonché almeno S. NIGER, *Le nuove dimensioni della privacy: dal diritto alla riservatezza alla protezione dei dati personali*, Cedam, Padova 2006.

<sup>3</sup> Sul concetto e le conseguenze del suo accoglimento nella giurisprudenza costituzionale cfr. v. V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Liguori, Napoli 1996, *passim*.

<sup>4</sup> Sul punto v. soprattutto R. BORRELLO, *Finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, pp. 10 ss.

Per la complessiva parabola, fino agli sviluppi più recente v. F. BIONDI, G. RIVOCCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 229 ss. ed ivi ricca bibliografia.

<sup>5</sup> E' stato calcolato che 2006 i finanziamenti ai partiti, nelle loro diverse voci e per il loro sovrapporsi, toccarono la cifra stellare di 499 milioni di euro e nel 2008 si registrò il culmine di 503 milioni di euro, a fronte di uscite certificate pari a circa un quinto.

<sup>6</sup> Vi fu un delicato momento in cui si provò a far prendere alla disciplina postreferendaria una piega meno ipocrita. La fase è descritta ad es. da G. TROCCOLI, *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rass. parl.*, 1996, pp. 883 ss.

<sup>7</sup> A questo proposito lo spartiacque fu l'anno 1999, in cui presero il sopravvento ragioni emergenziali che dissociarono la questione dello statuto generale dei partiti politici dai profili del finanziamento. V. in part. C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Dir. pubbl.*, 2000, pp. 154 ss. Il tema poi è stato ripreso, nell'ambito di riflessioni sulle degenerazioni, e delle sue presunte ricette degenerative (come le "primarie") in corso durante il decennio successivo, tra cui, per respiro d'approccio, v. T.E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 159 ss., nonché ancora C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. cost.*, 2006, pp. 770 ss.; E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, 2011, n. 6, pp. 932 ss. nonché numerosi altri, anche entro volumi monografici o collettanei.

<sup>8</sup> Sulle relazioni tra le due discipline v. l'attenta disamina di M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e "metodo democratico"*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, pp. 150 ss.

<sup>9</sup> Al momento si tratta di 53,3 milioni di euro annui per i gruppi parlamentari.

<sup>10</sup> Qui la principale differenza con il sistema dell'8 per mille (istituito con legge n. 222 del 20 maggio 1985, più volte modificato negli anni successivi ed anche recenti), e l'analogia con il sistema del 5 per mille attualmente destinato a fini sociali, così come dello sfortunato 4 per mille disposto nel 1997 per i partiti e il cui fallimento fu all'origine di una parte delle distorsioni normative successive. Si tratta della Legge 2 gennaio 1997, n. 2, "Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici", in G.U. dell' 8 gennaio 1997, n. 5.

<sup>11</sup> Art. 4, co. 1, lett. d del d. lgs. n. 196 del 2003.

<sup>12</sup> V. in particolare G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2008 pp. 616 ss., nonché il più recente ID., *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Pol. dir.*, 2010, pp. 609 ss.

<sup>13</sup> Art. 12 d.l. n. 149 del 2013, nonché d.P.C.m. 28 maggio 2014.

<sup>14</sup> Art. 11, co. 1,2,6 del d.l. n. 149 del 2013.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 1. co. 2 del decreto legge citato: «Il presente decreto disciplina le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti».

<sup>16</sup> Secondo i dati forniti nel gennaio 2015 dal Dipartimento delle Finanze ed aventi ad oggetto la donazione del 2 per mille del proprio reddito IRPEF i partiti hanno conseguito appena 325.711 euro da parte dello 0,4% dei contribuenti.

Per i dati del 2015, resi pubblici mentre andiamo in stampa, v. *infra*.

<sup>17</sup> Sul punto v. ora G. MACRÌ, *Lobbies*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Agg., Vol. V, UTET, Torino 2012, in part. pp. 474 ss.

<sup>18</sup> Nel caso della cena di finanziamento di Milano del novembre 2014 ogni "coperto" obbligava ad una contribuzione almeno di 1.000 euro e i partecipanti sono stati ben 1.500, per un importo (minimo) di 1,5 milioni di euro. A Roma le cifre erano in sostanza dimezzate. Nella cena di Milano dei 1.500 presenti è stato comunicato alla Camera dei Deputati il nome di soli quindici finanziatori, otto dei quali hanno peraltro chiesto di essere preservati nell'anonimato circa il nome e il relativo importo donato (cosa possibile per importi superiori agli euro 5.000).

<sup>19</sup> Trattandosi di contribuzioni di importo da 5.000 a 15.000 euro si ricade nelle previsioni della normativa secondo cui i rappresentanti legali dei partiti debbano comunicare l'erogazione alla Camera entro i successivi tre mesi. Il Pd ha adempiuto regolarmente, relativamente ai donatori per i quali è scattato l'obbligo di legge e ha peraltro compilato un documento consistente in un'autocertificazione, inviandola agli uffici della Camera ma, tra l'altro, non è stato possibile tenerla in alcun conto, in quanto non ancora operante la «Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici».

<sup>20</sup> Art. 10, comma bis, d.l. n. 149 del 2013.

<sup>21</sup> Sul punto v. in particolare M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e "metodo democratico"*, op. cit., p. 145.

<sup>22</sup> Nel progetto originario del governo la cifra addirittura era 300.000.

<sup>23</sup> Per avere un metro di paragone a livello europeo il regolamento sui partiti politici del 4 novembre 2003 prevede che vengano trasmessi i nomi dei donatori al di sopra dei 500 euro (e pone comunque un limite di 12.000 euro annui).

<sup>24</sup> Ciò al netto dell'incompletezza del quadro normativo alla stregua della quale ad esempio non è stato possibile raccogliere utilmente neanche le autocertificazioni fornite dal partito in questione in quanto la relativa Commissione deputata a riceverle ed esaminarle non era ancora operante.

<sup>25</sup> Punto rilevato già dal «Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici» del GRECO, 23 marzo 2012, p. 20.

<sup>26</sup> A tale proposito, il preesistente divieto di finanziamenti da parte di organi della p.a., enti pubblici, sociale con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20% o loro controllate ex art. 7, legge n. 195 del 1974 trova un quadro normativo, se si vuole, più coerente.

<sup>27</sup> Per rendere non identificabile il contribuente, onde evitare rischi di schedature, gli si impedì di indicare il partito puntualmente destinatario dell'aliquota. Oggi tale partito viene puntualmente indicato entro un'apposita scheda.

<sup>28</sup> Per ragioni di spazio si omette ogni riferimento, non strettamente necessario.

<sup>29</sup> Così C. MELZI D'ERIL, G.E. VIGEVANI, *La trasparenza difficile*, in *Il Sole 24Ore*, 28 giugno 2015.

<sup>30</sup> I propositi iniziali contemplavano la chiara identificabilità del contributo in ogni caso e un basso tetto massimo (tra i 5.000 e i 10.000 euro) nonché un limite massimo di operazioni per anno.

<sup>31</sup> Come ricordato in una nota prec.

<sup>32</sup> In tal senso esistono prese di posizione al livello più alto, dal Relatore speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione del Consiglio per i diritti umani presso le Nazioni Unite, nel suo rapporto del 17 aprile 2013, come dell'Altro commissario per i diritti umani, nel rapporto del 20 giugno 2014.

<sup>33</sup> Di rapporto sinallagmatico, di *do ut des*, sia pur non in senso strettamente giuridico-formale parla R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa*, Franco Angeli, Milano 2013, p. 61.

<sup>34</sup> L. ZINGALES, *Manifesto capitalista*, Rizzoli, Milano 2012, p. 129: "Il tasso di profitto delle donazioni politiche è del 1100%, di gran lunga più alto di qualunque altro investimento legale, e probabilmente anche illegale".

<sup>35</sup> In tal senso le Linee guida sulla protezione della privacy e i flussi transfrontalieri di dati personali dell'Ocse del 1980, rivedute nel 2013, al par. 2 (primo strumento internazionale in materia e, ancorché non vincolante, matrice di tutti gli altri); la Convenzione sulla elaborazione automatizzata dei dati personali del Consiglio d'Europa del 1981 (cd. Convenzione n. 108), all'art. 6; la direttiva 95/45/CE del 1995, all'art. 2 lett. A la già citata Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000; infine, il Codice in materia di protezione dei dati personali (d. lgs. n. 196 del 2003), in part. Art. 4, lett. d), su cui v. *infra*.

<sup>36</sup> «i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale». Corsivi nostri.

<sup>37</sup> Comma 7 dell'art. 10 del d.l. n. 149 del 2013. In tal senso ad esempio F. BIONDI, G. RIVOSECCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, op. cit., p. 239 e F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. n. 149 del 2013*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (2014), p. 9.

<sup>38</sup> Comma 8, art. 10 del d.l. n. 149 del 2013.

<sup>39</sup> L. LESSIG, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop it*, Twelve, New York-Boston 2011, *passim*.

<sup>40</sup> C. FOCARELLI, *La privacy. Proteggere i dati personali oggi*, il Mulino, Bologna 2015, p. 158.

<sup>41</sup> Es. la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 68/167 del 18 dicembre 2013.

<sup>42</sup> Ci riferiamo in particolare alle leggi 6 novembre 2012, n. 190 e 6 luglio 2012, n. 96 e alla normativa conseguente. Sul punto cfr. M. RUBECCHI, *La trasparenza nel finanziamento della politica tra esigenze di controllo e "metodo democratico"*, op. cit., pp.137 ss.

<sup>43</sup> Sulle cui severe conclusioni nel 2012 v. «Rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici», op. cit., p. 34 ss.

<sup>44</sup> F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *federalismi.it*, n. 6/2015, p. 7.

<sup>45</sup> *Volker und Markus Scheke GbR e Hartmut Eifert c. Land Essen*, sent. 9 novembre 2010, cause riunite C-92/09 e C-93/09, in part. par. 48.

<sup>46</sup> D'altra parte non ignoriamo che in sede europea emergano anche prese di posizione significative della giurisprudenza e orientamenti più generali circa una reinterpretazione in senso riduttivo del concetto di interesse pubblico o generale, realizzando un bilanciamento più favorevole al rispetto della riservatezza al cospetto di interessi di natura spiccatamente pubblicistica, come ad es. nella nota sentenza 24 giugno 2004, *Von Hannover v. Germania*, su cui esiste un'ampia pubblicistica di approfondimento. Tali tendenze sono del resto bilanciate ampiamente dalla notevole ingerenza nella vita privata giustificata da attività di autorità statuali volte a far fronte ai vecchie e nuovi rischi securitari o scrupoli legalitari.

---

<sup>47</sup> Tra i tanti ad es. M. MAGRI, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2013, ed ivi ampia bibliografia. Il numero della rivista è peraltro monografico sulla nuova disciplina anticorruzione. Vedi anche A.G. OROFINO, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Cacucci, Bari 2013, nonché M. BOMBARDELLI, *La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione*, in *Libro dell'anno del diritto, Enc. It.*, Roma 2014, pp. 203 ss., nonché sullo specifico piano costituzionalistico, e I. NICOTRA, *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totela e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in *federalismi.it*, 3 giugno 2015, n. 11, pp. 1 ss.

<sup>48</sup> Basterebbe considerare, senza entrare nei dettagli, la complessiva disciplina statunitense (statale e federale) della registrazione dei cittadini ai fini dell'esercizio del diritto di voto (nonché per lo svolgimento quella delle primarie, peraltro pressoché pienamente incorporate nel processo elettorale pubblico). In questi casi il cittadino ha all'atto della registrazione l'onere di dichiararsi elettore, indicando puntualmente la propria preferenza, al fine poter successivamente esercitare il diritto elettorale in questione. In siffatti casi siamo pure molto lontani da questioni relative alla contribuzione (finanziaria) volontaria, ma è proprio il caso dell'esercizio dei diritti elettorali ad essere assai più prossimo al nucleo duro della tutela della persona, e della sua dignità, rispetto al supporto finanziario, ben certamente meno espressiva di effettivi convincimenti politici. Né muta qualcosa il fatto che il *lobbying* vi trovi un esplicito fondamento costituzionale.

<sup>49</sup> Sul punto, tra gli altri, vedi in particolare Q. CAMERLENGO, *Lobbies e processi di decisione politica*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina: il primo intervento urgente*, Pavia University press, Pavia 2013, pp. 44 ss.

<sup>50</sup> Sul punto, problematicamente e anche con riferimento al contesto italiano, v. R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa*, op. cit., pp. 95 ss.

<sup>51</sup> Mentre andiamo in stampa il Governo ha diffuso i dati circa le contribuzioni IRPEF relativi all'anno 2015. Il numero dei contribuenti che hanno utilizzato il 2 per mille resta molto esiguo, anche se lievemente cresciuto (come, quindi, l'importo complessivo) rispetto all'anno precedente (v. dati riportati *supra*). Si tratta del 2,7% dei contribuenti, per un importo complessivo inferiore ai dieci milioni di euro.

<sup>52</sup> Secondo l'icastica espressione di P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano 2011, *passim*.