

L'applicabilità del D. Lgs. 231/2001 ai partiti politici.

di **Andrea Boga**

Sommario. 1. Introduzione: uno sguardo d'insieme. - 2. I partiti politici. - 2.1 Il fenomeno partitico contemporaneo: enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale? - 3. Il D.lgs. 231/2001 e i partiti politici: l'art. 1 commi 1 e 2. - 3.1 Il terzo comma dell'art. 1. - 3.2 Casi giurisprudenziali: "La Margherita" e "Lega Nord". - 3.3 Prospettive di riforma. - 4. Conclusioni.

1. Introduzione: uno sguardo d'insieme

L'applicazione del Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 rispetto ai partiti politici pone all'attenzione dello studioso del diritto un tema rilevante tanto sotto la prospettiva costituzionale, quanto sotto quella penalistica. In particolare, interroga circa la possibile equiparazione di un partito ad una persona giuridica o ad un'associazione privata, con conseguenti ricadute circa gli istituti e le sanzioni previste dal Decreto legislativo a fronte della commissione di uno dei reati presupposto. In sintesi, significa appurare se un partito politico, assieme ai propri rappresentanti e dirigenti, possa essere soggetto attivo degli illeciti amministrativi dipendenti da reato ai fini e per gli effetti del D.lgs. citato.

La radice della questione consiste nell'ultimo comma dell'art. 1 del D.lgs. 231/2001, secondo cui le disposizioni previste «*Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale*». Alla luce della positivizzazione dell'esenzione, pare allora dirimente una valutazione - strutturale e funzionale - sulla natura dei partiti, sì da affermarne o escluderne la titolarità di attribuzioni specifiche di rilevanza costituzionale, tali da distinguerli da qualsiasi altra persona giuridica. Tale esigenza è motivata dalla presa di consapevolezza, oggi maggiore rispetto al passato, che, al pari delle associazioni private, i partiti sono uno strumento privilegiato (perciò soggetto attivo) di commissione degli illeciti tipici del D.lgs. in esame¹.

Almeno in prima battuta è comunque opportuno non obliterare le finalità proprie di un partito o di un movimento politico che, in ragione del proprio ruolo nella collettività, si qualifica diversamente da una società di capitali, un

¹ Non pare casuale il progressivo disinteresse dell'opinione pubblica rispetto alla classe politica, che a partire dall'ultimo decennio del 1900 ha conosciuto (e sta conoscendo) un'abissale accelerazione. Si veda INSOLERA G., *La criminalità politico-amministrativa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, fasc. 2, 2011, 584.

ente pubblico economico o qualsiasi altra forma associativa di diritto comune. Un partito politico non è, infatti, soggetto di diritto irrilevante nel contesto sociale perché concretizza il diritto costituzionale alla partecipazione alla vita pubblica (art. 49 Cost.). La sua unicità emergerebbe già dalla previsione, da parte del Costituente, di una norma specifica e ulteriore rispetto a quella sulla libertà di associazione (art. 18 Cost.). Se di singolarità (del partito) non si potesse discorrere, invero, basterebbe l'art 18 Cost..

L'enciclopedia Treccani valorizza, *a fortiori*, la peculiarità dei partiti quali soggetti dalla natura ambivalente: privatistica e pubblicistica. Da un lato godono di «una connotazione privatistica di fondo, riscontrabile nel fatto che (...) sono associazioni non riconosciute, prive di personalità giuridica e con limitata autonomia patrimoniale, ancorché costituzionalmente riconosciute ex art. 18 Cost.. Dall'altro interpretano "una funzione pubblica fondamentale, quella di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.)»².

È proprio l'art. 49 Cost. a segnare il confine tra tale forma di partecipazione ai pubblici poteri - il partito - ed ogni altra manifestazione della vita pubblica ed economica - le società e le imprese *in primis* -. È l'art. 49 Cost. a valorizzare e garantire il pluralismo politico, riconoscendo il diritto individuale di aderire o meno ad un partito esistente o di formarne uno nuovo.

In considerazione di ciò, a partire dalla preliminare interpretazione della disposizione costituzionale richiamata, si può ricostruire la regolamentazione dei partiti, cogliere le loro differenze rispetto alle (altre) persone giuridiche e, in conclusione, di rispondere al quesito iniziale: è applicabile ad essi il sistema definito dal D.lgs. 231/2001?

2. I partiti politici.

Con la Costituzione repubblicana i partiti politici godono di un riconoscimento a livello fondamentale in forza dell'art. 49, che in modo solenne sancisce il diritto individuale alla libera associazione ad un partito per finalità sociali, come la contribuzione alla determinazione della politica nazionale³.

Dal punto di vista storico la disposizione costituzionale segna lo iato (culturale e giuridico) rispetto alla concezione individualistica dello Stato liberale, in base alla quale i partiti erano relegati al ruolo di fenomeni di mero fatto, estranei alla gestione del potere statale, al pari di qualunque altra formazione sociale strutturata⁴. Trattasi di un riconoscimento, per così dire,

² La definizione è consultabile sul sito www.treccani.it/enciclopedia/partito.

³ Art. 49 Cost.: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

⁴ RIVOSECCI G., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. 3, 2016, 2.

“naturale” perché favorito dal passaggio dallo Stato monoclasse a quello pluriclasse dei partiti di massa⁵, nonché dal mutamento paradigmatico delle elezioni. In letteratura si osserva, infatti, come queste ultime passarono «*da atto di designazione dei rappresentanti in vera e propria scelta, oltre che di persone, di un indirizzo politico*»⁶.

La dottrina costituzionalistica ha sempre lamentato una (tendenziale) ambivalenza della disposizione costituzionale. Invero, nonostante la razionalizzazione del carattere associativo dei partiti, con la loro funzione partecipativa rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale, l'art. 49 Cost. non chiarisce il perimetro del rapporto fra Stato e partito. Si è quindi discusso sull'opportunità di una più attenta e corretta interpretazione della disposizione, distinguendosi tra chi la qualifica come attributiva di una specifica attribuzione costituzionale e chi ne sottolinea la mera valenza di tutela del diritto alla partecipazione politica⁷. Nel primo caso il partito sarebbe l'unico mezzo per realizzare l'interesse del singolo alla gestione della “cosa pubblica”; nel secondo uno dei mezzi del “fare politica”, quale diritto preesistente alla stessa struttura partitica.

Tra queste principali linee di pensiero se ne prospetta una terza, di sintesi. Tramite l'art. 49 Cost. si valorizzerebbe il radicamento dei partiti nella collettività quali veicoli per l'esercizio del diritto sociale dell'individuo alla determinazione della politica e, al contempo, se ne prospetterebbe l'incorporazione nei pubblici poteri. Si porrebbe così il fondamento della cd. “Repubblica dei partiti”⁸.

Nonostante tali considerazioni, il Legislatore è rimasto inerte rispetto all'opportunità di un'autonoma disciplina dei partiti, se non in tema di finanziamento pubblico e privato. Non ha attuato, infatti, l'art. 49 Cost. secondo gli insegnamenti della dottrina, ma ha optato per una regolamentazione “superficiale”, consentendo loro di conservare una fisionomia idealistica e materialmente indefinita⁹.

⁵ GIANNINI M.S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Cedam, Padova, 1988, 55 ss.; CASSESE S., *Lo “Stato pluriclasse” in Massimo Severo Giannini*, in *L'unità del diritto*, a cura di S. CASSESE, G. CARCATERA, M. D'ALBERTI e A. BIXIO, il Mulino, Bologna, 1994, 11 ss.

⁶ RIVOCCHI, *op. cit.*, 2

⁷ CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, 544.

A seconda dell'interpretazione accolta mutano la disciplina giuridica e la ricostruzione della posizione dei partiti nel sistema.

⁸ SCOPPOLA P., *La repubblica dei partiti, Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, il Mulino, 1997

⁹ NEGRI G., *Per uno studio giuridico dei partiti politici*, in *Il diritto dei partiti in Italia (1945- 1970)*, a cura di P. UNGARI, Camera dei deputati, Servizio Studi legislazione e inchieste parlamentari, Roma, 1971, 3 ss.

Pertanto, piuttosto che essere valorizzata «*per il rilievo pubblicistico che avrebbe potuto conferire ai partiti*»¹⁰, la norma viene attratta sul versante della libertà di associazione. Sul punto, infatti, mentre taluni distinguono l'art. 49 Cost. dall'art. 18 Cost. (secondo il quale «*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*») si da delineare uno "statuto" partitico differente da quello delle altre associazioni, altri la ascrivono nell'alveo delle disposizioni relative alla libertà associativa, quale mera specificazione di queste ultime¹¹. Se però è innegabile un legame con la tematica della libertà associativa, è altrettanto vero che è difficile parlare di esercizio di funzioni costituzionalmente orientate (rilevanti anche ai fini del Decreto legislativo 231/2001).

Giova comunque tenere in debita considerazione il contesto storico-culturale nel quale maturò la decisione di non costituzionalizzare i partiti, né di adottare subito una legge ordinaria attuativa dell'art. 49 Cost. All'indomani del secondo conflitto mondiale e dell'esperienza antidemocratica del Fascismo, invero, i Padri costituenti si concentrarono intorno al cd. "versante esterno" dell'attività partitica, quella dei rapporti con lo Stato, onde evitare intromissioni costituzionali nella loro vita¹², piuttosto che sul "versante interno" della loro ossatura.

¹⁰ RIVOSECCHI, *op. cit.*, 3.

¹¹ RIVOSECCHI, *op. cit.*, 3.

¹² MELONI G., GAMBALE P., *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2017, 2 ss., i quali affermano che: «*Pur essendo condivisibili l'opinione di chi ritiene che la pretesa "elasticità" o genericità delle previsioni contenute nell'art. 49 Cost. non avrebbero impedito una disciplina giuridica sui partiti che configurasse il "metodo democratico" quale limite rispetto all'attività interna di questi ultimi - e non mancarono in tal senso alcune proposte in sede di Assemblea Costituente (quelle presentate da Mortati e da Calamandrei, in particolare), che introducevano disciplina giuridiche anche per quanto atteneva all'organizzazione interna dei partiti politici - con l'avvento della Guerra Fredda e la forte contrapposizione tra i due blocchi di Stati "pro-USA" e "pro-URSS" a prevalere fu l'emersione di una linea politica di duro contrasto a ogni possibile "intromissione" costituzionale nella vita dei partiti, particolarmente chiara nelle posizioni del PCI e del suo leader Palmiro Togliatti. Tale soluzione fu infine condivisa da una ampia schiera dei partiti che erano stati componenti del CNL e che si ritenevano i veri padri della Costituzione italiana; essi si atteggiavano in definitiva quali unici soggetti in grado di garantire sia la partecipazione dei cittadini sia la qualità della democrazia*».

2.1 Il fenomeno partitico contemporaneo: enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale?

Riguardo alla moderna assiologia partitica si rileva una certa espansione del «*non normativamente regolato*»¹³ funzionale a garantire ai partiti più dinamismo nell'ambito della forma di governo parlamentare.

Questo è il pensiero sia della dottrina che della giurisprudenza costituzionalistica, da sempre contrarie a «*forme di incorporazione del diritto dei partiti nello Stato-ordinamento*», in quanto «*fenomeno potenzialmente disgregativo del parlamentarismo e della democrazia (...) effettivamente integrale soltanto in un regime a partito unico (...) funzionale a un ideale non democratico*»¹⁴.

Dal canto suo, sebbene solo in origine, la dottrina civilistica riteneva inopportuno uniformare la disciplina partitica a quella delle altre persone giuridiche, giacché, sottraendosi ad ogni forma di registrazione e controllo, avrebbero potuto godere di quella necessaria libertà di azione espressione del diritto fondamentale di cui all'art. 18 Cost.¹⁵

Successivamente, però, la prospettiva dottrinale è cambiata. Tale mutamento deriva dalla considerazione che la libertà di associazione rappresenti il fondamento non della loro *immunità*, bensì della loro *soggezione* al controllo giurisdizionale e del loro *rispetto* verso il principio di legalità¹⁶.

Tale tesi è stata in seguito apprezzata dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, permettendo al Giudice di ricorrere alla disciplina civilistica sulle associazioni non riconosciute in quanto compatibili con l'assenza di personalità giuridica dei partiti e in ragione dell'identità contrattualistica tra i due fenomeni associativi¹⁷. Basti citare un (recente) arresto delle Sezioni Unite Civili del 18 maggio 2015, n. 10094, che ricostruisce la natura associativa privata del partito politico all'interno dell'ordinamento giuridico, evitando che questo rimanga *legibus solutus* ed estraneo al controllo giurisdizionale.

¹³ AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII convegno annuale - Alessandria, Jovene, Napoli, 2009, in RIVOSECCHI, *op. cit.*, 5.

¹⁴ RIVOSECCHI, *op. cit.*, 5.

¹⁵ RESCIGNO P., *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, fasc. 1, 1956, in RIVOSECCHI, *op. cit.*, 5.

¹⁶ GALGANO F., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario al Codice civile*, di A. SCIALOJA e G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1976

¹⁷ RIVOSECCHI, *op. cit.*, 6, prosegue: «*Pertanto è soltanto grazie al decisivo contributo della giurisprudenza di merito e di quella di legittimità che si è così giunti (...) a sottoporre a controllo le clausole degli statuti dei partiti che escludono il ricorso degli associati all'autorità giudiziaria o ad estendere il sindacato del giudice comune sulle deliberazioni associative e sulle espulsioni*».

Al fine di considerare i partiti politici soggetti interessati dal Decreto legislativo 231/2001 occorre, tuttavia, muovere un passo ulteriore, apprezzando il contributo apportato della giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Sino alla prima metà degli anni Novanta la Consulta¹⁸ evidenziava il ruolo e le funzioni costituzionalmente rilevanti dei partiti. In particolare i Giudici rimarcavano la portata del precetto costituzionale¹⁹, ricavando le loro funzioni dal ruolo assunto nel sistema, e valorizzavano il principio del pluralismo associativo, unico tramite per consentire agli individui di partecipare alle elezioni ed accedere alla rappresentanza.

Successivamente, il Giudice delle leggi ha evoluto il proprio pensiero anche a fronte della crisi del sistema politico, divenuta poi "crollo" dell'ordine legittimato fino alla nascita della cd. Seconda Repubblica²⁰. La Corte ha infatti iniziato ad interpretare l'art. 49 Cost. soltanto come «*disposizione diretta a tutelare un diritto di partecipazione dei cittadini, rispetto al quale i partiti svolgerebbero un ruolo meramente strumentale*»²¹.

Con l'ordinanza 24.02.2006, n. 79, dichiarando inammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri sollevato dal partito de "la Rosa nel Pugno" verso la legge elettorale allora vigente (legge 21 dicembre 2005, n. 270, cd. *Porcellum*) per difetto di legittimazione soggettiva, la Corte Costituzionale ha negato ai partiti la qualifica di "poteri dello Stato". Nello specifico il Giudice delle leggi ha affermato che "*i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.*". Pertanto agli stessi "*non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali*". Secondo la Corte, invero, i partiti non sono titolari di attribuzioni costituzionali in base all'art. 49 della Costituzione «*mancando il presupposto per la sua applicazione, consistente nella previsione della titolarità di uno specifico potere da parte della Costituzione, laddove (nel caso di specie, ndr) l'art. 75 Cost. riconosce espressamente ad una frazione del corpo elettorale (...) la titolarità del potere di iniziativa referendaria e la Corte ha ritenuto che poteri dello Stato, ai fini del conflitto di cui all'art. 134 Cost., possono anche essere figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato (sentenza n. 69 del 1978)*». Quindi l'art. 49 della Costituzione «*attribuisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica*

¹⁸ Corte Cost., 27.06.1975, n. 203, e Corte Cost., 6.09.1995-12.09.1995, n. 422.

¹⁹ Si fa riferimento all'art. 49 Cost.

²⁰ LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, in *Enc. dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2001.

²¹ CARETTI, DE SIERVO, *op. cit.*, 544.

nazionale» e non specifici poteri di carattere costituzionale; (...) al riguardo, è decisivo rilevare che i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale - nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi - quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo; (...) le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee - quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» - non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.; (...) inoltre, conferma della suddetta interpretazione si rinviene nelle scelte fatte dall'Assemblea costituente, che lasciò cadere - pur dopo lunga discussione - due proposte diverse: una volta a riconoscere ai partiti politici attribuzioni di carattere costituzionale, comprensive della presentazione di liste elettorali e del diritto di promuovere azioni davanti alla Corte costituzionale; un'altra, volta a rinviare alla legge il conferimento ai partiti di poteri propri in ordine alle elezioni e di altre funzioni di pubblico interesse, previa individuazione - da parte della stessa legge - dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l'accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale (...)»²².

Oltre a segnare un cambio di paradigma, tale arresto rappresenta una tappa decisiva rispetto alla definizione del concetto di partito e, quindi, alla possibilità di considerarlo assoggettabile alla disciplina della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche.

A riguardo, vi è da aggiungere un ulteriore elemento di natura fattuale: i partiti sono pacificamente organizzazioni dotate di un apparato dirigenziale, hanno nella propria disponibilità dipendenti e segreterie, possono svolgere attività economiche di investimento. In questo sono "esattamente" come le società di diritto privato. Perciò l'insieme di questi dati fa sorgere fondati dubbi circa l'esercizio di "funzioni" costituzionalmente orientate e tutelate, deponendo a favore della loro assoggettabilità al Decreto legislativo del 2001.

3. Il D.lgs. 231/2001 e i partiti politici: l'art. 1 commi 1 e 2.

Dopo aver solennemente enunciato la materia oggetto di regolamentazione, ossia la «responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato» (comma 1²³), l'art. 1 del D.Lgs. 231/2001 individua i soggetti destinatari

²² Corte cost., 24.02.2006, n. 79.

²³ Comma 1: «Il presente decreto legislativo disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato».

della normativa e quelli cui le disposizioni non vengono riservate (comma 2 e 3). Nello specifico sancisce che: «*Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica.*

Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

In via preliminare occorre ricordare, per quanto noto, che la riforma del 2001 ha trasformato la cultura giuridica (penalistica) italiana. Di fatti se fino a quel momento si poteva discorrere della responsabilità penale solo in capo alla persona fisica, mentre per la persona giuridica non si conosceva altro che l'impunità (in omaggio al brocardo del "*societas delinquere non potest*"), così non è più stato dopo l'intervento del Legislatore delegato.

Quest'ultimo ha esteso l'operatività dell'intervento repressivo anche agli enti in base ad una scelta che appare motivata dalla volontà, da un lato, di rinunciare alla personalità giuridica come *discrimen* tra i soggetti responsabili e quelli irresponsabili destinatari e, dall'altro, di ricomprendere nella disciplina in esame le "organizzazioni" in quanto tali, al fine di colpire la criminalità annidata nelle realtà pluripersonali²⁴.

Quindi, in primo luogo, destinatari della responsabilità amministrata dipendente da reato (in disparte il dibattito sulla relativa natura giuridica) sono gli enti che godono della personalità giuridica in base al codice civile, cioè associazioni, fondazioni e altre istituzioni private che abbiano ottenuto il riconoscimento ai sensi dell'art. 12 c.c., nonché le società di capitali iscritte nel registro delle imprese a norma dell'art. 2331 c.c. (società per azioni, società a responsabilità limitata, cooperative e società in accomandita per azioni).

In secondo luogo, la normativa si applica alle società di persone (società semplice, società in nome collettivo e società in accomandita semplice), alle associazioni non riconosciute, nonché ai comitati²⁵. Con particolare riguardo,

²⁴ Secondo la *Relazione ministeriale allo schema di D.lgs. recante: "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica"*, in www.aodv231.it, par. 2, la scelta del Legislatore delegato è sì determinata: «*il delegato - nell'impossibilità materiale di indicare nominativamente tutte le singole realtà - ha preferito utilizzare una formula elastica. Nel far ciò, tuttavia, non ha replicato testualmente la legge delega, ma si è limitato a citare "le società e le associazioni anche prive di personalità giuridica", in modo da indirizzare l'interprete verso la considerazione di enti che, seppur sprovvisti di personalità giuridica, possano comunque ottenerla.*».

²⁵ Si legge nella *Relazione ministeriale*, cit.: «*Innanzitutto, l'inequivoca volontà della delega di estendere la responsabilità anche a soggetti sprovvisti di personalità giuridica ha suggerito l'uso del termine "ente" piuttosto che "persona giuridica" (il segno linguistico avrebbe dovuto essere dilatato troppo al di là della sua capacità semantica).*

invece, agli enti pubblici, la disciplina riguarda esclusivamente quelli economici, tra i quali vanno incluse anche le società commerciali a capitale misto che svolgono servizi pubblici con criteri di economicità²⁶.

3.1 Il terzo comma dell'art. 1.

Il terzo comma prevede invece l'esclusione assoluta dalla normativa in esame a favore dello Stato, degli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni e comunità montane), degli altri enti pubblici non economici nonché degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

È su tale ultima categoria di soggetti disinteressati dal D.lgs. 231/2001 che occorre soffermarsi.

Autorevole dottrina identifica la *ratio* di questa dispensa nella volontà di evitare che la responsabilità degli *enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale* possa essere strumentalizzata a fini di controllo politico²⁷. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di scuola in cui l'Autorità giudiziaria disponga l'applicazione di misure interdittive o patrimoniali nei confronti di uno specifico movimento politico che, in precedenza, non aveva avuto riguardi verso l'Ordine giudiziario. Si ritiene di facile intuizione il pregiudizio che l'attività politica del partito subirebbe, come nell'eventualità dell'incapacità al finanziamento di una campagna elettorale.

Tuttavia l'eleganza della tesi esposta sconta la difficoltà di considerare il partito come un ente di rilievo costituzionale, nell'alveo della cui categoria sono inclusi invece e senza dubbio la Camera dei Deputati, il Senato della Repubblica, la Corte Costituzionale, il Segretariato Generale della Repubblica, il Consiglio Superiore della Magistratura e il Comitato Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Non a caso essi sono soggetti che il Costituente ha previsto in maniera espressa, senza riserve²⁸. Riguardo ai partiti, d'altronde, permangono perplessità poiché il Legislatore delegato non ne ha espressamente positivamente l'esclusione. Sulla scorta di tale considerazione, nonché sulla constatazione della mancata attuazione dell'art. 49 Cost., ad oggi rimanere allora significativo il contributo ermeneutico, che ha consentito di chiarire ruolo, funzioni ed essenza dei partiti anche in rapporto alla disciplina dettata dal Decreto legislativo.

Quanto poi agli enti "a soggettività privata" non dotati di personalità giuridica, la scelta ben si comprende da un punto di vista di politica legislativa, dal momento che si tratta dei soggetti che, potendo più agevolmente sottrarsi ai controlli statali, sono a "maggior rischio" di attività illecite ed attorno ai quali appare dunque ingiustificato creare vere e proprie zone di immunità».

²⁶ ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale, Leggi complementari*, vol. II, Giuffrè, 2014, Milano, 692, nota 13.

²⁷ ANTOLISEI, *op. cit.*, 692-693.

²⁸ ANTOLISEI, *op. cit.*, 693.

Come si è dimostrato nel precedente capitolo²⁹, la giurisprudenza non dubita della loro esclusione dal novero degli enti che svolgono funzioni di rilevanza costituzionale. Essi vengono ricondotti, di fatti, al *genus* delle associazioni non riconosciute di stampo civilistico in ragione della (loro) compatibilità con l'assenza di personalità giuridica e la matrice identitaria contrattualistica³⁰.

È fondamentale sul punto la cit. ordinanza del 2006 con la quale la Corte Costituzionale³¹ si è pronunciata a sfavore del riconoscimento della natura di ente titolare di attribuzioni costituzionali in relazione ai partiti e, di converso, li ha apprezzati quali «*organizzazioni proprie della società civile*». Difatti, secondo la Consulta, l'attribuzione di talune funzioni pubbliche in favore delle organizzazioni politiche tramite la legge ordinaria non consente di qualificarle, al contempo, come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.

Altrettanto significativo è il principio affermato dalla Corte di Cassazione³² secondo cui il rilievo costituzionale delle funzioni non può essere ad ogni modo desunto esclusivamente dagli interessi oggetto o sottesi all'attività dell'ente, dovendo concorrere anche la natura pubblicistica di un ente e l'assenza di qualsivoglia attività economica³³.

In un'altra pronuncia, a Sezioni Unite³⁴, la Suprema Corte ricostruisce, quindi, la caratura associativa privata del partito politico affinché non sia un soggetto *legibus solutus* ed estraneo al controllo del giudice.

Emerge pertanto la convinzione giurisprudenziale dell'evidente natura privatistica dei movimenti politici organizzati, con conseguente possibilità di qualificarli come associazioni non riconosciute e assoggettarli alle disposizioni del D.lgs 231/2001. Tuttavia la dottrina maggioritaria³⁵ sconfessa

²⁹ Si rimanda integralmente al paragrafo 1.2 "Il fenomeno partitico contemporaneo: enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale?".

³⁰ cfr. RIVOSECCHI, *op. cit.*, 6.

³¹ Corte Cost., 24.02.2006, n. 79.

³² Cass. pen., sez. II, 9.07.2010, n. 28699, la quale afferma che: «*supporre che basti - per l'esonero dal D.lgs. n. 231 del 2001 - la mera rilevanza costituzionale di uno dei valori più o meno coinvolti nella funzione dell'ente è opzione interpretativa che condurrebbe all'aberrante conclusione di escludere dalla portata applicativa della disciplina un numero pressoché illimitato di enti*».

³³ Con ciò la Suprema Corte intende asserire che «*ogni società, proprio in quanto tale, è costituita pur sempre per l'esercizio di un'attività economica al fine di dividerne gli utili (v. art. 2247 c.c.), a prescindere da quella che sarà - poi - la destinazione degli utili medesimi, se realizzati*».

³⁴ Cass. civ., SS. UU., 18 maggio 2015, n. 10094. Secondo le Sezioni Unite è escluso che ad un partito o ad un movimento politico «*possa riconoscersi la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato (...)*». In particolare è evidente che «*le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria (...) non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali (...)*».

³⁵ ANTOLISEI, *op. cit.*, 693; CORSO S. M., *Lavoro e responsabilità di impresa nel sistema del D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Giappichelli, Torino, 2015, 365 ss.; DI GIOVINE O.,

un simile esito, considerando i partiti soggetti di diritto esentati dal Decreto legislativo in virtù dell'art. 49 Cost.

Come sopra asserito, la principale motivazione di questa immunità penalistica è la prevenzione del rischio della strumentalizzazione del diritto: in letteratura, infatti, si rileva come l'eventuale applicazione di sanzioni di tipo interdittivo o ablativo pregiudicherebbe il sistema dei principi costituzionali-democratici³⁶ e minerebbe il diritto costituzionalmente garantito alla partecipazione alla vita politica della Nazione. L'esigenza avvertita è dunque quella di evitare uno scontro tra l'apparato sanzionatorio del D.lgs. 231/2001 e lo svolgimento di attività funzionali all'equilibrio degli assetti costituzionali: l'effetto dell'applicazione di misure cautelari o sanzioni a tali enti sospenderebbe invero funzioni indefettibili negli equilibri istituzionali.³⁷

Si pensi a cosa provocherebbe rispetto alla vita di un partito o di un movimento il sequestro di somme di denaro presenti sul proprio conto corrente in termini di mancata possibilità al finanziamento di campagne elettorali o al pagamento degli stipendi dei propri dipendenti.

Si distingue all'interno della dottrina, comunque, un orientamento che ritiene certa tale esclusione³⁸ ed un altro che giunge con più prudenza a tale

La responsabilità degli enti: lineamenti di un nuovo modello di illecito punitivo, in *Diritto e impresa: un rapporto controverso*, a cura di MANNA A., Giuffrè, Milano, 2004, 452; FARES G., *La responsabilità dell'ente pubblico per i reati commessi nel proprio interesse*, in *Cass. pen.*, fasc. 6, 2004, 2201 ss.; MANNA A., *La c.d. responsabilità amministrativa delle persone giuridiche: il punto di vista del penalista*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 1102; PECORELLA C., *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, in *La responsabilità amministrativa degli enti. D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, a cura di A. ALESSANDRI, IPSOA, Milano, 2002, 72 ss.; SCAROINA E., *Societas delinquere non potest. Il problema del gruppo di imprese*, Giuffrè, Milano, 2006, 140; VARRASO G., *Il procedimento per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato*, in *Trattato di procedura penale*, a cura di UBERTIS G. - VOENA G. P., Giuffrè, Milano, 2012, 43; ZANNOTTI R., *Diritto penale dell'economia, Reati societari e reati in materia di mercato finanziario*, Giuffrè, Milano, 2017, 67

³⁶ Come sostiene MANNA, *op. cit.*: «Le ragioni che militano nel senso dell'esclusione di tali soggetti giuridici dalla responsabilità diretta dell'ente, sono di ordine costituzionale. L'applicazione, infatti, di sanzioni interdittive a tale tipologia di soggetti giuridici rischierebbe di contrastare con le libertà civili garantite dalla Costituzione, in particolare con gli artt. 18, 21, 39 e 49 Cost. In tale ipotesi si assisterebbe ad un limite all'incriminazione dell'ente imposto dalla Costituzione che, un diritto penale costituzionalmente orientato, ha l'obbligo di rispettare».

³⁷ LEVIS M., PERINI A., *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Zanichelli, Bologna, 2014, 25.

³⁸ Tra tutti DI GIOVINE, *op. cit.*, 452 e PECORELLA, *op. cit.*, 72 ss.

conclusione³⁹. Per quest'ultimo, invero, l'assenza di un'esplicita esclusione dei partiti dal novero dei soggetti di cui all'ultimo comma dell'art. 1 deve essere valutata con attenzione, posto che anche la Relazione ministeriale al D.lgs. 231/2001 adotta una formulazione linguistica cauta. Essa riferisce che «*le precise indicazioni della delega, fedelmente riprodotte nello schema di decreto legislativo, hanno indotto ad escludere gli "enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale", tra cui sembrano rientrare anche i partiti politici ed i sindacati (questi ultimi sguarniti di personalità giuridica, vista la nota, mancata attuazione dell'art. 39 Cost.), dando così luogo ad una zona franca giustificabile soltanto alla luce delle delicate conseguenze che produrrebbe l'impatto, su questi soggetti, delle sanzioni interdittive previste dal nuovo impianto legislativo*»⁴⁰.

Proprio il ricorso al verbo "sembrare", con riferimento ai partiti e ai sindacati, ha quindi indotto tale indirizzo ermeneutico - minoritario - a ritenere «*ancora più irragionevole il trattamento privilegiato introdotto*» a loro favore (dei partiti, s'intende), «*che risulta essere stato imposto dal Parlamento con ampia maggioranza*»⁴¹. In altri termini si mette in guardia dall'eventualità che la politica abbia introdotto in via legislativa una forma di "auto-immunità".

La prevalente dottrina reputa, in ogni caso, dirimente anche una seconda ragione, di matrice comunitaria⁴². Infatti la *Raccomandazione (88) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 20 ottobre 1988*, prospettando l'introduzione di una responsabilità penale delle "corporations" (avvenuta poi nel 2001), poneva quale criterio identificativo dei soggetti passivi la personalità giuridica e coinvolgeva anche gli enti pubblici, escludendo però quelli privi di personalità giuridica e non svolgenti attività economica (come un partito politico). Analogamente avviene con la *Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea*, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997, e con la *Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso*, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997, richiamate nel preambolo della Legge delega 29 settembre 2000, n. 300.

³⁹ cfr. ANTOLISEI, *op. cit.*, 693; PRESUTTI A., BERNASCONI A., FIORIO C., *La responsabilità degli enti, Commento articolo per articolo al D. Legisl. 8 giugno 2001, n. 231*, Cedam, Padova, 2008, 12.

⁴⁰ *Relazione ministeriale, op. cit.*, par. 2.

⁴¹ TRAVI A., *La responsabilità della persona giuridica nel d.lgs. n. 231/2001: prime considerazioni di ordine amministrativo*, in *Le società*, fasc. 11, 2001, 1305.

⁴² CORSO, *op. cit.*, 365.

Probabilmente il Legislatore delegato avrebbe potuto risolvere il problema alla radice, sull'esperienza di altri ordinamenti⁴³, ammettendo nei confronti dei partiti e dei movimenti di opinione politica una forma di responsabilità amministrativa o penalistica, tuttavia escludendo «*expressis verbis l'applicabilità nei loro confronti delle sanzioni più temibili e invasive*»⁴⁴, come la confisca o talune misure interdittive.

Al contempo, è singolare notare come parte della dottrina favorevole all'esclusione politica dal sistema del D.lgs. 231/2001 abbia considerato la questione di portata marginale, alla luce della considerazione che le «*interlocutrici privilegiat*» del legislatore sono state - e non potevano, del resto, che essere - le società commerciali»⁴⁵. Anzi, «*la scelta dei reati, in uno con indizi normativi desumibili soprattutto dalla disciplina civilistica (calibrata sulle società commerciali), consentono di ritenere con ragionevole certezza che il legislatore delegante avesse di mira la repressione di comportamenti illeciti nello svolgimento di attività di natura squisitamente economica, e cioè assistiti da fini di profitto*»⁴⁶.

3.2 Casi giurisprudenziali: “La Margherita” e “Lega Nord”.

Alla luce di quanto analizzato e al fine di cogliere la risposta al quesito sull'applicabilità del Decreto legislativo 231/2001 ai partiti politici, è interessante affrontare tre noti procedimenti nei quali è intervenuta la Corte di Cassazione nei confronti del partito “Democrazia è Libertà - La Margherita” e “Lega Nord per l'indipendenza della Padania”.

Nel solco del costante orientamento giurisprudenziale tutte e tre le pronunce non ricomprendono i partiti nell'ambito degli enti esercenti funzioni costituzionalmente rilevanti, sì da poter loro applicare le disposizioni del Decreto legislativo.

La prima sentenza è delle Sezioni Unite Civili del 18.05.2015, n. 10094, in sede di regolamento di giurisdizione, nel procedimento a carico del tesoriere del partito “La Margherita” per danno erariale in conseguenza della illecita gestione dei fondi accreditati dal Parlamento nel periodo 2007-2011 a favore della formazione politica menzionata.

⁴³ Il Codice penale francese, per esempio, agli artt. 131-139, ultimo comma, sancisce la responsabilità dei partiti politici e dei sindacati, ma esclude loro l'applicazione delle sanzioni dello scioglimento e della sottoposizione a sorveglianza giudiziaria.

⁴⁴ DE SIMONE G., *I profili sostanziali della c.d. responsabilità amministrativa degli enti: la “parte generale” e la “parte speciale” del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, in *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, a cura di G. GARUTI, Cedam, Padova, 2002, 84

⁴⁵ DE SIMONE, *I profili*, 84

⁴⁶ GENNAI S., TRAVERSI A., *La responsabilità degli enti, per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato commento al d.lgs. 8 giugno 2001, n.231*, Giuffrè, Milano, 2001, 438

La vicenda trae origine da alcuni accertamenti della Guardia di Finanza dai quali è emersa la distrazione di tali fondi pubblici per finalità personali del tesoriere, quali acquisto di immobili e operazioni di trasferimento dei fondi su conti bancari di società estere riconducibili al medesimo o alla moglie. Nell'ambito del giudizio erariale, la Procura Regionale presso la Corte dei Conti aveva ottenuto il sequestro conservativo su una serie di beni nella disponibilità del politico.

Nel ritenere legittimo la misura cautelare reale, le Sezioni Unite hanno affermato il principio - ampiamente apprezzato in giurisprudenza - secondo cui *«nel nostro ordinamento il partito politico ha natura di associazione privata non riconosciuta come persona giuridica, regolata in via generale dalle norme del codice civile»*. Come riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale, i partiti sono *«organizzazioni proprie della società civile, (...) non come poteri dello Stato»*: pertanto è escluso che ad essi *«possa riconoscersi la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato (...)*. In particolare, *le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria (...) non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali (...)*»⁴⁷.

Inoltre, la non costituzionalizzazione dei partiti politici si traduce anche nell'assenza di *«un vincolo di destinazione pubblicistica delle somme corrisposte ai partiti politici a titolo di rimborso delle spese elettorali, (...) né (di una) imposizione ai partiti di un programma di interesse della pubblica amministrazione da attuare con quelle risorse pubbliche»*. D'altra parte, si legge nella pronuncia del Supremo consesso, *«il patrimonio dei partiti non è composto unicamente dalle contribuzioni di provenienza statale, ma anche da quelle private provenienti dalle quote di tesseramento, dalle elargizioni e donazioni private e dalle altre attività svolte dalle associazioni politiche: rispetto a tali somme non vi è una gestione separata, in quanto tutte le somme confluiscono nell'unico patrimonio (di natura privata) dei partiti, confondendosi con quelle percepite a titolo di rimborsi elettorali. Né un vincolo di natura specifica sui fondi pubblici erogati in favore dei partiti politici, tale da determinare una relazione di servizio con la pubblica amministrazione, può trarsi dalle funzioni attribuite ai partiti dalla disciplina costituzionale dettata nell'art. 49 Cost.*

Nel disegno costituzionale, infatti, i partiti politici sono organizzazioni espressione dello Stato comunità, e il compito, ad essi affidato, di "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale", non li rende strumenti della pubblica amministrazione».

Le altre due sentenze - da leggere in stretta correlazione - della Seconda Sezione Penale della Suprema Corte, del 12.04.2018, riguardano il partito

⁴⁷ La Corte, quindi, ricorda i precedenti già espressivi di questa posizione quali: Cass. civ., sez. lav., 7.01.2003, n. 26, Cass. civ., sez. II, 23.08.2007, n. 17921, e Cass. civ., sez. lav. 27.06.1998, n. 6393.

della "Lega Nord per l'indipendenza della Padania"⁴⁸ e della "Lega Nord Toscana"⁴⁹.

Nella prima vicenda è discussa la possibilità di estendere il sequestro preventivo finalizzato alla confisca diretta alle somme "depositande" sui conti correnti del partito, oltre a quelle già depositate, fino alla concorrenza dell'importo indicato nel provvedimento cautelare. In precedenza, il Tribunale di Genova con la sentenza 24.07.2017 aveva condannato il legale rappresentante, il tesoriere e alcuni componenti del comitato di controllo contabile della "Lega Nord" per violazione dell'art. 640 bis c.p.. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 640 quater e 322 ter c.p. aveva quindi disposto la confisca diretta a carico del partito di € 48.696.617,00, somma corrispondente al profitto dei reati commessi dai suoi rappresentanti e costituito dalle somme erogate, ai sensi della L. n. 2/97 e n. 57/99, e percepite attraverso l'accredito sui conti correnti ad esso intestati.

La seconda riguarda, invece, l'esecuzione del sequestro di cui al procedimento genovese anche nei confronti della "Lega Nord Toscana", soggetto che - nelle proprie difese - si considera estraneo agli imputati ed ai fatti storici oggetto della sentenza del Tribunale di Genova, 24.07.2017.

La Suprema Corte afferma che *"storicamente l'inquadramento giuridico delle organizzazioni dei partiti e dei movimenti politici (...) è stato operato attraverso l'istituto dell'associazione non riconosciuta, osservando che nelle ipotesi in cui il partito (...) si fosse dotato di articolazioni territoriali i rapporti tra l'associazione in sede centrale e le articolazioni territoriali (...) dovevano essere accertati in virtù del contenuto dello statuto dell'associazione, (Cass. civ., sez. III, 15.11.2002, n. 16076), affermandosi dalla giurisprudenza di legittimità in sede civile che le associazioni locali di un'associazione avente carattere nazionale non sono organi di quest'ultima, bensì sue articolazioni periferiche dotate di autonoma legittimazione negoziale e processuale (Cass. civ., sez. lav., 14.03.2000, n. 2952; Cass. civ., sez. I, 23.06.2008, n. 17028)"*⁵⁰. Aggiunge, quindi, che *«la confisca del profitto di reato è infatti possibile anche nei confronti di una persona giuridica per i reati commessi dal legale rappresentante o da altro organo della stessa, quando il profitto sia rimasto nella sua disponibilità»*⁵¹.

Segue poi un'articolata motivazione giuridica in tema di confisca diretta e per equivalente alla cui nota si rimanda⁵².

⁴⁸ Cassazione pen., sez. II, 12.04.2018, n. 29923

⁴⁹ Cassazione pen., sez. II, 12.04.2018, n. 28436

⁵⁰ Cassazione pen., sez. II, 12.04.2018, n. 28436

⁵¹ Cassazione pen., sez. II, 12.04.2018, n. 29923

⁵² Cassazione pen., sez. II, 12.04.2018, n. 29923, afferma: *«ove il prezzo o il profitto c.d. accrescitivo derivante dal reato sia costituito da denaro, la confisca delle somme depositate su conto corrente bancario, di cui il soggetto abbia la disponibilità, deve essere qualificata come confisca diretta e, in considerazione della natura del bene, non*

3.3 Prospettive di riforma.

A fronte del dibattito giuridico sorto intorno al tema oggetto dell'elaborato e della criminalità politico-amministrativa⁵³, negli ultimi anni la situazione sembra mutare proprio a causa di alcuni fattori volti ad "una crescente istituzionalizzazione dei partiti politici nazionali"⁵⁴ ed identificabili⁵⁵: a) in numerosi episodi di uso disinvolto e penalmente illecito delle risorse pubbliche a tutti i livelli; b) nell'insufficienza delle forme di regolazione soft, quali quelle contenute negli statuti e nei codici etici delle formazioni politiche; c) nella difficoltà di considerare i partiti "soggetti alla legge", anche penale.

necessita della prova del nesso di derivazione diretta tra la somma materialmente oggetto della ablazione e il reato (Cass. pen., SS.UU., 30.01.2014, n. 10561, Gubert, nonché Cass. pen., SS. UU., 26.06.2015, n. 31617, Lucci). Come sottolineato in particolare dalle Sezioni Unite Lucci proprio la natura fungibile del bene, che si confonde automaticamente con le altre disponibilità economiche del percipiente ed è tale da perdere - per il fatto stesso di essere ormai divenuta una appartenenza - qualsiasi connotato di autonomia quanto alla relativa identificabilità fisica, rende superfluo accertare se la massa monetaria percepita quale profitto o prezzo dell'illecito sia stata spesa, occultata o investita; ciò che rileva è che le disponibilità monetarie in questo caso dell'ente si siano accresciute di quella somma, legittimando, dunque, la confisca in forma diretta del relativo importo. È la prova della percezione illegittima della somma che conta, e non la sua materiale destinazione (...).

Solo quando il reperimento dei beni costituenti il profitto del reato sia impossibile, sia pure transitoriamente, ovvero quando gli stessi non siano aggredibili per qualsiasi ragione è legittimo il sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente. La ratio essendi della confisca di valore, o per equivalente, sta, infatti, nella impossibilità di procedere alla confisca "diretta" della cosa che presenti un nesso di derivazione qualificata con il reato. (...)Da qui, la logica strutturalmente sanzionatoria della confisca di valore, dal momento che è l'imputato che viene ad essere direttamente colpito nelle sue disponibilità economiche (...).

Può quindi affermarsi che la confisca per equivalente e prima ancora il sequestro finalizzato a detta confisca ha funzione sussidiaria rispetto a quella tradizionale (confisca diretta) che ha connotati riparatori e finalità non repressive ma ripristinatorie dello status quo ante. (...)

la fungibilità del denaro e la sua stessa funzione di mezzo di pagamento non impongono che il sequestro debba necessariamente colpire le medesime specie monetarie illegalmente percepite, bensì la somma corrispondente al loro valore nominale, ovunque venga rinvenuta, una volta accertato, come nel caso in esame, il rapporto pertinenziale, quale relazione diretta, attuale e strumentale, fra il danaro oggetto del provvedimento di sequestro ed il reato del quale costituisce il profitto illecito. Trattasi infatti di assicurare ciò che proviene dal reato la cui confisca è obbligatoria ai sensi del combinato disposto degli artt. 640 quater e 322 ter co 1 c.p.».

⁵³ INSOLERA, *La criminalità*, 584.

⁵⁴ MELONI, PIERO, *op. cit.*, 5.

⁵⁵ v. nota precedente.

Seppur non recentissima, è di particolare interesse la proposta di legge n. 3615 dell'8 luglio 2010, presentata alla Camera dei Deputati dagli onn. Tabacci, Pisicchio, Calgaro e Mosella, con la quale si proponeva di assoggettare i partiti politici ai dettami del Decreto legislativo n. 231 del 2001. Invero, come si legge nel preambolo della proposta di legge, i firmatari sostenevano che *«è necessario risalire il discredito del quale è sommerso il sistema dei partiti politici con strumenti di immediata concretezza e fruibilità. Se condividiamo l'essenziale ruolo dei partiti politici con riguardo al funzionamento delle istituzioni costituzionali democratiche, allora dobbiamo restituire loro credibilità istituzionale. Per farlo, prima ancora di dissodare il campo dei principi di democrazia interna nel quale è coltivata la pianta dei partiti politici, oggi, nella loro dimensione di associazioni non riconosciute, è necessario affermare il principio che i responsabili dei partiti politici, secondo il loro statuto, sono responsabili di tutte le azioni del loro partito»*⁵⁶.

Occorre dunque che i partiti politici, rischiando *«di essere considerati portatori di contagio nell'aria odiosa della corruzione»*, vengano assoggettati *«alle regole comuni»* come avviene fin dagli anni 2000 con gli imprenditori. Questi ultimi infatti *«hanno dovuto conformare gli assetti organizzativi delle loro imprese ai dettami del decreto legislativo n. 231 del 2001, che li ha resi eventualmente responsabili per il comportamento dei loro dirigenti quando questi, nel commettere un reato, provochino un vantaggio per la loro impresa»*. Per questo *«se reato c'è, la responsabilità in caso di vantaggio per il partito politico è dell'intero partito e dei dirigenti definiti tali dallo statuto. (...) È necessario (...) stabilire la responsabilità degli organi statutari con conseguenze sanzionatorie sull'intera attività del partito medesimo, ove sia accertato il compimento di reati»*⁵⁷.

Ciò premesso, ed entrando nel merito della proposta di legge, l'art. 1 stabilisce che i partiti quali associazioni non riconosciute rispondano per gli illeciti amministrativi dipendente da reato, sulla scorta dell'art. 1 del Decreto legislativo 231/2001.

L'art. 4 stabilisce quali siano i soggetti per i cui reati sia coinvolta anche la responsabilità del partito politico, il quale è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o vantaggio, ma è irresponsabile nelle determinate circostanze stabilite dall'art. 5⁵⁸.

⁵⁶ TABACCI, PISICCHIO, CALGARO, MOSELLA, *Proposta di legge "Disciplina della responsabilità amministrativa dei partiti politici*, in Atti Parlamentari - Camera dei Deputati, n. 3615, 8 luglio 2010, 2.

⁵⁷ TABACCI, *Proposta di legge*, 3.

⁵⁸ Art. 5 - Assenza di responsabilità del partito politico

1. *Ancorché il reato sia stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 4, il partito politico non ne risponde se prova che:*

L'art. 6 indica le caratteristiche del modello di organizzazione e gestione del partito politico.

All'art. 7 è stabilita la confisca dei profitti tratti dalla commissione dei reati commessi dalle persone di cui all'articolo 4.

L'art. 8 sancisce l'autonomia della responsabilità del partito anche nel caso di estinzione del reato per cause diverse dall'amnistia (che comunque, ai sensi del comma 2, il partito è tenuto a rifiutare) o se il responsabile del reato non sia identificabile o imputabile.

All'art. 9 sono indicate le sanzioni applicabile a fronte degli illeciti amministrativi: si tratta delle sanzioni pecuniarie (artt. 10 e 11), confisca (art. 12) e pubblicazione della sentenza sui mezzi di informazione (art. 13).

La norma di chiusura (art. 14) è emblematica (anche ai fini del presente elaborato) e stabilisce l'applicazione al partito politico delle norme relative alla responsabilità amministrativa di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001.

4. Conclusioni.

La breve analisi condotta dal presente elaborato conduce alla conclusione che anche i partiti o i movimenti politici siano classificabili quali destinatari della disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti.

Certamente non si può ignorare la critica proveniente dalla quasi unanime dottrina circa il potenziale rischio di strumentalizzazioni politiche della disciplina del 2001. È raccomandabile la massima cautela: *"il diritto penale (o parapenale o sanzionatorio-amministrativo che sia) potrebbe essere manipolato senza troppe difficoltà e degradare a strumento di controllo politico e di repressione del dissenso»⁵⁹.*

Si tratta di un tema rilevante - anche in un'epoca di sconforto nei confronti della politica - poiché la tutela dei partiti e della loro azione ha sempre come corollario la garanzia del sistema democratico. Impedire ad essi di agire significa imbrigliare le maglie della democrazia: è infatti pacifico che per raggiungere il soglio della rappresentanza, cioè per entrare a far parte di un'assemblea a seguito di regolari elezioni, è necessaria la candidatura all'interno di una forza politica strutturata in un partito.

a) l'organo dirigente individuato come tale dallo statuto del medesimo partito ha adottato e attuato, prima della commissione del fatto, un modello di organizzazione e di gestione idoneo a pre-venire il reato perseguito nella specie;

b) ha istituito, prevedendolo nel proprio statuto, un organismo incaricato di vigilare sul funzionamento del modello di organizzazione e di gestione, dotandolo di autonomia di iniziativa e di poteri di controllo;

c) chi ha commesso il reato ha eluso fraudolentemente i controlli definiti nel modello di organizzazione e di gestione;

d) l'organismo di cui alla lettera b) ha assunto ogni necessaria iniziativa e ha esercitato, in autonomia, i propri poteri di controllo.

⁵⁹ DE SIMONE, *I profili*, 84.

Ciò premesso, appare decisiva l'opposizione giurisprudenziale sulla qualificazione dei partiti come enti esercenti funzioni costituzionalmente rilevanti, tali da essere esclusi dall'ambito di operatività del Decreto legislativo 231/2001 ai sensi dell'art. 1, ult. co.

Altrettanto significativa è la mancata attuazione dell'art. 49 Cost. e l'assenza di una legge attributiva alle formazioni politiche di prerogative fondamentali così da risolvere ogni dubbio in merito.

Alla luce di questo, allora i partiti devono essere apprezzati come "organizzazioni proprie della società civile"⁶⁰ espressive "dello Stato comunità"⁶¹ che nel disegno costituzionale hanno il compito «di "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"» senza essere «strumenti della pubblica amministrazione»⁶².

Questa conclusione è motivata da ragioni giuridiche sia in senso stretto, proprio per l'interpretazione del terzo comma dell'art. 1 del Decreto, sia in senso lato. Nello specifico è opportuno continuare a reprimere i reati commessi nell'interesse o a vantaggio di un partito politico, posto che «se Tangentopoli è ormai lontana, al tempo stesso si può dire che le ferite allora aperte non si sono ancora chiuse»⁶³.

In definitiva, pertanto, in questo ambito non può che valere l'evoluzione dell'antico brocardo latino - "*Factiones delinquere et puniri potest*" - per permettere all'Italia di trovare una nuova legittimità che orienti la legalità ed un nuovo equilibrio fra diritto e politica⁶⁴.

⁶⁰ Corte cost., 24.02.2006, n. 79.

⁶¹ Cass. civ., SS. UU., 18.05.2015, n. 10094.

⁶² Cass. civ., SS. UU., 18.05.2015, n. 10094.

⁶³ GALLI C., *Tangentopoli: crisi di legalità, crisi di legittimità*, in *Jus*, fasc. 17, 2009, 236.

⁶⁴ cfr. INSOLERA, *La criminalità*, 595 e GALLI, *Tangentopoli*, 236.