

I PARTITI NELLA COSTITUZIONE E NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

M. Celestina Antonacci

Il quadro costituzionale

Il tema appare di notevole attualità e rilievo e la letteratura giuridica relativa è straordinariamente vasta e problematica. Per inquadrare correttamente la questione è necessario chiedersi qual è la natura giuridica dei partiti, dove trova fondamento la loro esistenza sotto l'aspetto del diritto; come si collocano nell'ambito dello stato italiano, storicamente identificato, alla luce del diritto positivo; e ancora cosa rappresenta per lo stato il partito e che rapporto intercorre tra questi due soggetti.

Ripercorrendo brevemente i fatti che nel corso dell'ultimo secolo hanno contribuito a determinare i tratti salienti dello stato, è possibile notare come in tale periodo il suo assetto costituzionale abbia subito modifiche degne di nota. Si cominciava a dare rilievo ad una serie di formazioni sociali volontarie culturali, religiose, economiche - ma soprattutto si affermavano quelle formazioni sociali che tendevano ad imporre allo stato il rispetto di interessi di nuovi gruppi o classi di cittadini. Tali associazioni tentavano di impadronirsi e di mantenere il controllo parziale o totale della struttura autoritaria dello stato, ponendo così i presupposti per l'evoluzione dallo stato parlamentare ottocentesco, dominato dal sovrano e dalla borghesia, allo stato di partiti. Con tali premesse, notevole rilievo venne dato dalla Costituente all'elaborazione dell'articolo concernente la disciplina dei partiti politici, tanto che nella discussione generale al testo della Costituzione si rilevò, tra l'altro, che la vita dello stato era imperniata su due forze fondamentali: quelle organizzate del lavoro ed i partiti politici che, si affermò, hanno una funzione pubblica nella vita dello stato contemporaneo.

Sempre in sede di discussione generale si chiedeva di attuare all'interno dei partiti il metodo democratico, in quanto indispensabile perché la democrazia potesse poi caratterizzare tutta la vita dello stato. Ancora

l'articolo 49 (allora 47) veniva inteso come espressione della libertà dei cittadini, ai quali veniva riconosciuto il diritto di organizzarsi liberamente in partiti, e sui quali era posto, in un certo senso, l'onere di partecipare alla vita pubblica. Il Calamandrei riteneva che uno dei principali caratteri delle società contemporanee fosse rappresentato dal passaggio di gran parte della vita politica attraverso i partiti, che venivano così ad inserirsi nella vita costituzionale; i programmi dei partiti costituivano già di per sé dei progetti di legge. Poiché i partiti venivano ad influenzare in misura sempre crescente gli istituti parlamentari, provocandone un radicale mutamento, si chiedeva da più parti che la loro vita interna venisse disciplinata giuridicamente e che ad essi venissero conferite precise funzioni costituzionali.

Si diceva che una democrazia non poteva essere tale se non lo erano i partiti, poiché ad essi competeva l'elaborazione dei programmi che avrebbero inciso sulle scelte politiche dello stato e al loro interno erano scelti gli uomini che avrebbero dovuto rappresentare il popolo al Parlamento. Veniva auspicata altresì l'individuazione di un organo apposito (il Governo o la Corte Costituzionale), fornito di adeguate garanzie giuridiche e politiche, che ne controllasse la democraticità. Tra le caratteristiche principali che avrebbero dovuto informare la vita dei partiti, per rendere efficace e vitale il sistema parlamentare, è possibile elencare:

1. la necessità che essi applichino il metodo democratico a partire dal loro interno per attuarlo efficacemente nel paese;
2. l'inderogabile condizione che non si ingeriscano indebitamente nella pubblica amministrazione;
3. che siano strumento di educazione della società ai valori della libertà e della democrazia, quale base per una corretta competizione politica. In sede di discussione articolata della carta costituzionale furono portati ben sette emendamenti volti ad esplicitare e ad integrare il testo elaborato dalla Commissione, testo che non sembrava sufficientemente preciso nel definire le garanzie a base del nuovo assetto democratico che si andava instaurando nel Paese. In particolare si riteneva che la frase «con metodo democratico» dell'art. 49 potesse ingenerare equivoci e che pertanto andasse esplicitata la necessità di democraticità anche nell'organizzazione interna dei partiti.

Tale posizione scaturiva in parte dall'analoga richiesta avanzata per tutti gli organismi inferiori allo stato, quali i sindacati, le aziende private, l'esercito. Ed inoltre si chiedeva che all'interno di questi organismi non solo venisse garantito il metodo democratico, che poteva essere variamente interpretato, ma che venisse rispettata la libertà intesa in senso lato, il diritto dei cittadini e l'ordinamento dello stato. I partiti inoltre avrebbero dovuto ispirarsi anche nei loro programmi alla democraticità, in modo da premunirsi contro il ritorno della dittatura; si chiese altresì il

loro riconoscimento giuridico e che ad alcune carriere ne fosse impedita l'iscrizione: magistrati, militari, funzionari e agenti di polizia, diplomatici. Da più parti però sorgeva il dubbio e la preoccupazione che la richiesta di un'organizzazione interna democratica potesse limitare la libertà di formazione dei partiti, che necessariamente avrebbero dovuto essere oggetto di accertamenti e controlli.

La Commissione quindi non pensò di attivare un controllo della vita interna dei partiti, anche se la posizione che garantiva loro la carta statutaria rendeva possibile l'affidamento agli stessi di compiti costituzionali. Il testo approvato pertanto dalla Commissione è il seguente: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Tra le costituzioni «occidentali» del dopoguerra solo alcune, anche garantendo il riconoscimento giuridico e prevedendone la registrazione e il controllo, fanno esplicita menzione dei partiti politici. Gli articoli della Costituzione italiana che vanno presi a riferimento per uno studio dei partiti politici sono, oltre al già menzionato articolo 49, il XII delle disposizioni transitorie e finali che dettano specifiche norme sui partiti; l'articolo 18 che disciplinando il diritto di associazione fa riferimento ai partiti quali associazioni politiche; l'articolo 98 che introduce la possibilità di limitazioni del diritto di iscrizione ai partiti politici per talune categorie di pubblici impiegati (tali limitazioni sono state variamente disciplinate. Recentemente con D. L. 3 maggio 1991, n. 141 — peraltro non convertito — era stato reintrodotta il divieto di iscrizione per tutte le categorie elencate dalla Costituzione); l'articolo 72 che, riferendosi alla divisione delle Camere in commissioni secondo le proporzioni dei gruppi parlamentari, si riconnette alla rappresentanza proporzionale e quindi alla materia dei partiti. La norma più significativa e diretta rimane l'art. 49 che riconosce ad ogni cittadino il diritto di associazione politica pur nel rispetto di alcuni limiti che la Costituzione stessa pone e che sono in parte di carattere oggettivo (associazione non segreta, non delittuosa, non tendente alla ricostituzione del partito fascista) e in parte soggettivi (esclusione di talune categorie di cittadini). Questa parte dell'articolo evidenzia una tutela della dimensione individuale su quella istituzionale; soggetto dell'articolo sono i singoli cittadini, non i partiti, e ciò indipendentemente dal requisito della maggiore età. Si è dibattuto se gli stranieri possano iscriversi ad un partito politico e se l'eventuale iscrizione si configuri come una libertà di fatto priva di garanzia costituzionale.

Si convenne che sicuramente essi non possono assumere nel partito cariche direttive. Dalla configurazione del regime costituzionale dei partiti come una speciale espressione del diritto di associazione discende che è escluso che la loro formazione possa essere in qualsiasi modo limitata da procedimenti autorizzativi (e ciò è sottolineato dall'avverbio «liberamente»). Da una garanzia individuale si passa altresì ad una tutela di un profilo collettivo della libertà di associazione in partiti allorquando, ad

esempio, l'acquisto della personalità giuridica rimane espressione di una libera scelta organizzativa e non viene imposta dal legislatore. Si è discusso se il partito politico dovesse ritenersi una categoria particolare di associazione e quindi se fosse regolato principalmente dall'articolo 18 della Costituzione. I partiti politici però presentano caratteristiche proprie in ragione del fine che essi devono perseguire, fine che non può essere assimilato ad un qualsiasi scopo associativo, in quanto rientrante tra le funzioni statali. Rispetto alle varie espressioni dell'associazionismo politico, il partito infatti si caratterizza anzitutto per la generalità degli obiettivi che persegue e perciò per la capacità di filtrare le istanze che provengono dalla società civile e «di tradurle in una visione di parte, ma globale, della vita della comunità politica».

Altro fattore che lo caratterizza è la sua stabile permanenza negli ambiti di decisione politica sui quali esso tende ad esercitare in modo continuativo la propria influenza. A livello costituzionale, l'unico riscontro sul carattere generale e permanente del ruolo del partito è il richiamo alla politica nazionale. Tale specificazione sottolinea il carattere aggregante del partito e vuole indicare l'esclusione in linea di principio da un'influenza degli stessi sull'esercizio delle funzioni amministrativa e giurisdizionale. A questo proposito, notevole rilievo ha avuto il dibattito sulla natura del rapporto tra politica nazionale elaborata dai partiti e l'indirizzo politico. Da qui nasce anche l'attenzione e il collegamento che è stato fatto tra il ruolo dei partiti e la forma di governo. Ma di questo si dirà poi. Va peraltro sottolineato che la politica nazionale deve determinarsi con l'apporto del complesso dei partiti, con la collaborazione tra essi e gli organi statali, con l'instaurazione di meccanismi di alternanza. La regola del concorso tra più partiti diviene elemento qualificante la loro natura giuridica e garantisce la presenza di più partiti ai quali è conferita pari legittimazione.

Così nessun partito può intendersi escluso dalla partecipazione a maggioranze di governo, potendo operare tale esclusione solo nell'ambito delle relazioni intrapartitiche. Peraltro la garanzia dell'eguaglianza tra partiti, che presupporrebbe un'assoluta neutralità dello stato, si è tradotta, più spesso, nel riconoscimento della proporzionalità. Il concorso alla determinazione della politica nazionale non può realizzarsi se non con il metodo democratico, dove la parola «democratico» deve essere intesa nel significato attribuito dall'articolo 1 della Costituzione. Essa ha voluto escludere ogni controllo sugli scopi dei partiti e per questo parla di metodo e non di fini «democratici», ad eccezione del divieto di ricostituzione del partito fascista; e come si è detto il legislatore ha voluto escludere anche qualsiasi forma di controllo sulla legittimità interna dei partiti. Si è anche dibattuto se i partiti fossero tenuti semplicemente al mantenimento di un atteggiamento democratico nella competizione politica, che garantisca meramente il rispetto delle regole del gioco, o se essi debbano assicurare che gli obiettivi ultimi non si pongano come sovversivi

dei principi democratici dell'ordinamento statale.

La prima corrente sostiene che il richiamo al metodo democratico impone soltanto che la battaglia politica avvenga nel rispetto dei principi di non violenza e di buona fede. L'altro indirizzo ritiene che il concetto di rispetto del metodo democratico imponga ai partiti un comportamento positivo, atto a garantire il funzionamento corretto delle istituzioni. La Costituzione però non prevede la possibilità di irrogare sanzioni in caso di violazione del metodo democratico, né ha individuato l'organo competente a dichiarare l'incostituzionalità dei partiti. Nulla vieta peraltro che in futuro il legislatore non provveda in materia, precisandone così anche la nozione. Inoltre potrebbero legittimamente essere emanate leggi che concedano la personalità giuridica ai partiti o ne prevedano la registrazione, senza peraltro avere lo scopo di controllare i loro fini o i loro statuti o la loro democraticità interna.

Natura giuridica dei partiti

Varie tesi hanno caratterizzato l'evolversi della dottrina sulla natura giuridica dei partiti. Si disse che i partiti costituivano una sintesi ideale di organi statali — il gruppo elettorale, il gruppo parlamentare, il premier — distinti tra loro ma unificati nella funzione di governo. Peraltro non sembrerebbe sufficiente l'attribuzione ai partiti di funzioni pubbliche per ricomprenderli tra gli organi dello stato. Parte della dottrina ritenne che i partiti fossero enti ausiliari dello stato, in particolare del governo come espressione delle coalizioni di maggioranza, e del corpo elettorale in quanto essi concorrono all'esercizio delle funzioni pubbliche.

In contrapposizione si elaborò la tesi che sono estranei all'organizzazione statale tutte le articolazioni del popolo, i partiti tra queste, attraverso le quali trova espressione la sovranità popolare. I partiti quindi appaiono — all'interno di un sistema democratico e in modo particolare ove è riconosciuta la sovranità popolare, e dove non è lo stato che gode di supremazia — come strumento atto a realizzare un criterio organizzativo non solo autoritario, ma coinvolgente la società intera. D'altra parte il partito non è in grado di esprimere unitariamente la volontà popolare e quindi è necessario distinguere il problema della natura giuridica del partito da quella della «comunità dei partiti» che sola viene considerata elemento costitutivo e necessario all'organizzazione dello stato. Le varie definizioni attribuite ai partiti — che sarebbero di volta in volta istituzioni sociali, articolazioni dello stato-comunità, enti ausiliari dello stato — mettono in evidenza la natura societaria degli stessi e la loro irriducibilità al popolo inteso in modo unitario. All'estremo opposto si situa la tesi che annovera i partiti tra le associazioni riconosciute e regolate dall'articolo 36 e seguenti del codice civile.

Stabilito che i partiti politici non possono qualificarsi come organi o enti ausiliari dello stato, è necessario capire come essi si inseriscano nell'or-

dinamento giuridico. Tale ricerca non appare semplice, vista l'esiguità, se non la totale assenza, nei diversi ordinamenti, di una legislazione in materia. I partiti sono stati studiati più sotto il profilo della scienza sociologica che del diritto. Il partito politico è stato definito sociologicamente come una «spontanea formazione sociale che assume come momento unificante una comune concezione politica o comuni interessi politici e si propone la conquista del potere». Questa definizione non prende in esame il vincolo giuridico che unisce i soggetti riuniti in partiti, né si sofferma ad analizzare l'attribuzione di potestà, di funzioni, di diritti, di facoltà che sono loro propri e che costituiscono elementi di specifico rilievo per il diritto. Procedendo nell'esame e considerando la struttura interna del partito, le funzioni ad esso attribuite ed i rapporti tra il partito e l'ordinamento statale, è possibile individuare alcuni profili sotto i quali esso può presentarsi.

Il partito visto come associazione deve intendersi privo di personalità giuridica, che non può ritenersi implicita in relazione alla capacità generale di diritto pubblico che ad esso verrebbe riconosciuta. Elementi tipici della fattispecie sembrerebbero essere l'organizzazione stabile e capillare, articolata sia centralmente sia perifericamente, la distinzione che si realizza tra attività politica ed amministrazione economico-patrimoniale, i requisiti specifici richiesti per l'ammissione. Il partito, poi, si prefigge di soddisfare gli interessi dei propri iscritti — ideologici, politici, economico-sociali, religiosi — attraverso la partecipazione alle elezioni, la propaganda, la diffusione della cultura politica. I propri obiettivi trovano espressione attraverso l'elaborazione di programmi che contribuiscono a distinguere i partiti in conservatori, progressisti o reazionari. Il vincolo giuridico è l'altro elemento che caratterizza il partito-associazione. Si manifesta o con l'adesione, o con l'atto costitutivo.

Va detto però che nell'organizzazione interna del partito vi sono attività che hanno la caratteristica degli atti amministrativi e che presuppongono una potestà di impero sugli iscritti — ad esempio attraverso la necessità di ammissione — elementi anche questi che contribuiscono a diversificarlo dalle mere associazioni. Per quanto riguarda le diversità tra i partiti e i vari gruppi che operano nella vita politica, va osservato che nei «movimenti» il programma concerne solo limitati aspetti della dimensione politica statale o una concezione di vita particolare che assurge a finalità basilare. Questo permette la più ampia collaborazione di individui non necessariamente appartenenti alla stessa corrente politica. Il movimento, poi, che tendesse ad un radicale mutamento dello stato, è stato visto come elemento intermedio tra il popolo e il partito: da una parte infatti opererebbe per rendere il popolo «una comunità cosciente dei propri fini politici, dall'altro trasmetterebbe allo stato il patrimonio delle proprie idealità e dei propri principi». Per «lega» invece bisognerebbe intendere una mera associazione politica volta a proporre e a sostenere una determinata riforma.

Va infine detto, sempre per definire la natura giuridica dei partiti, che essi costituiscono una istituzione costituzionale, non perché previsti dalla costituzione, ma perché essenziali ed insostituibili all'organizzazione dello stato e quindi strettamente connessi alla forma di governo. Essi dovrebbero assicurare infatti una corretta formazione e un efficace funzionamento degli organi costituzionali di indirizzo politico.

Rapporto con i poteri dello stato

Nella problematica del rapporto tra partiti politici e poteri dello stato, viene in rilievo in primo luogo la necessità di procedere ad un esame delle connessioni tra programma, politica nazionale e indirizzo politico del governo. Il programma rappresenta la volontà dei partiti mentre la politica nazionale, vista come l'insieme delle esigenze della società, sta alla base delle alleanze fra i partiti e si fonda sui programmi delle forze politiche unitariamente intese. L'espressione dell'art. 49 della Costituzione che considera i partiti gli strumenti attraverso i quali i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, mette in evidenza la necessità dell'azione di tutti i partiti per un corretto realizzarsi dell'organizzazione statale nel suo complesso, intesa come unità superiore ai singoli gruppi. L'indirizzo politico del governo poi si inserisce nell'organizzazione statale e diventa operante attraverso atti giuridicamente rilevanti. L'attuazione dell'indirizzo politico è influenzata, in concreto, da svariati fattori esterni quali i sindacati, la situazione internazionale, l'opinione pubblica. Un altro aspetto di rilievo è costituito dal legame tra partiti e gruppi parlamentari che presentano caratteristiche del tutto specifiche. Essi infatti, pur coincidendo spesso con i partiti, sono stati riconosciuti esplicitamente dai regolamenti parlamentari ed esistono particolari disposizioni per i gruppi che siano espressione di partiti. Sono quindi un indispensabile elemento di azione dei partiti. Un cenno merita il divieto del mandato imperativo che dovrebbe garantire il parlamentare dal predominio di troppo rigide strutture partitiche e corrispondere più incisivamente alle richieste avanzate dalla società. Tale garanzia si concretizza con l'impossibilità per i partiti di revoca degli eletti o di decadenza dal mandato per motivazioni non strettamente previste dalle norme.

I partiti nella legislazione italiana. Il loro finanziamento

Come già accennato, furono oggetto di discussione le modalità attraverso le quali il legislatore avrebbe potuto intervenire a regolare la vita interna del partito. Un esplicito intervento del legislatore avrebbe potuto limitare il rapporto di fiducia che viene ad instaurarsi con gli iscritti e che sta alla base dell'operare di ogni entità politica organizzata. Tuttavia è parso opportuno legiferare in alcuni settori quali l'accesso all'informa-

zione televisiva, gli interventi nell'iter referendario, l'esonero dall'accompagnare le liste dalle sottoscrizioni, gli interventi per i dipendenti dei partiti, la delimitazione dei soggetti ammessi al contributo dello stato.

Soffermandosi ad analizzare quest'ultimo aspetto, va principalmente sottolineato che dalla Costituzione del 1948 per più di 25 anni ai partiti non fu concesso alcun aiuto da parte dello stato. I pro e i contro segnarono un lungo dibattito. Inizialmente si pensava di disciplinare solo come avrebbe dovuto concretizzarsi il concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale e cioè con il «metodo democratico». Si pensava che non fosse giustificato un supporto finanziario perché essi, quali libere associazioni, avrebbero dovuto sostenersi con le quote associative e i contributi dei simpatizzanti. In tal senso si orientava una proposta di legge del 1958. Nel 1961 fu presentato il progetto Sturzo, ma non trovò accoglienza. Già a quei tempi veniva segnalata la necessità di assicurare ai partiti un sostegno pubblico per garantirne la moralità e la libertà da condizionamenti di organizzazioni economiche o gruppi di pressione. Chi sosteneva le tesi contro una disciplina del finanziamento pubblico riteneva che una tale scelta non potesse prescindere dal riconoscimento della personalità giuridica, da una regolamentazione delle condizioni minime di democrazia interna, da un controllo esterno della gestione dei fondi; cose tutte che avrebbero in qualche modo leso la libertà d'azione e l'autonomia dei partiti.

Ma, di fronte all'aumento di scandali e di processi penali nei confronti di esponenti dei partiti, si affermò l'idea di un sostegno senza regolamentazione. Si arrivò così alla legge 2 maggio 1974, n. 195 e successive modificazioni ed integrazioni. La legge comprende alcune norme relative al finanziamento, quali l'impossibilità per taluni tipi di enti e società a partecipazione pubblica di erogare contributi ai partiti, a loro articolazioni, ai membri del parlamento, ai consiglieri regionali, provinciali, comunali e ai candidati alle cariche relative; la possibilità per i privati di erogare fondi e ogni altra forma di sostegno ai partiti purché vengano rispettati alcuni obblighi relativi alla redazione del bilancio e alla pubblicazione dei bilanci da parte dei partiti. Il controllo della regolarità è affidato ai presidenti delle camere con il supporto di un comitato tecnico. Va inoltre ricordato che sono state introdotte due forme di contributo statale ai partiti: una direttamente indirizzata ad essi in occasione delle elezioni politiche, regionali, europee, ed una a titolo di contributo per l'espletamento dei propri compiti che viene versata ai gruppi parlamentari ma che deve essere devoluta quasi interamente ai partiti.

Sono previste specifiche sanzioni qualora il finanziamento non sia stato regolarmente iscritto in bilancio o non sia intervenuta la deliberazione dell'ente o sia stata omessa la denuncia di finanziamento privato, oppure questa non sia veritiera. L'entrata in vigore di questa legge non ha fatto cessare le critiche. Si osservava infatti che essa privilegiava i partiti già presenti, consolidando delle posizioni di potere preesistenti e ledendo

quindi un principio che vorrebbe garantire eguaglianza di chances alle diverse formazioni politiche.

Conclusioni

Da questa breve analisi emerge come l'iter di identificazione giuridica dell'entità «partito» sia stato a lungo travagliato; viene da chiedersi se dalla degenerazione di cui soffrono i soggetti «partito» è possibile pensare ancora ad una loro positiva evoluzione che consenta un reale esplicarsi della vita democratica. Essi rappresentano pur sempre quello strumento di libertà, costituzionalmente sancito, attraverso il quale i cittadini dovrebbero poter incidere sul determinarsi delle scelte politiche del paese. ■

Bibliografia

Amorth A. ed al., *I partiti politici nello stato democratico*, Roma, Studium, 1959; Crisafulli - Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990; Camera dei deputati, *Il diritto dei partiti in Italia (1945-1970)*, Roma, Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari, 1971; Pinelli C., *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, CEDAM, 1984; Predieri A., *I partiti politici*, in Calamandrei - Levi, «Commentario alla Costituzione»; Ridola P., *I partiti politici*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè; Ruggeri A., *Le crisi di governo*, Milano, Giuffrè 1990; Spagnolo G., *I reati di illegale finanziamento nei partiti politici*, Padova, Cedam 1990; Traverso C.E., *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano, Giuffrè, 1983; Virga P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè 1948. Inoltre sono stati consultati, dagli atti parlamentari, i lavori preparatori alla Costituzione.