

Emanuele Rossi

CIRCA LA NECESSITÀ DI UNA DEFINIZIONE IN VIA LEGISLATIVA DEL PARTITO POLITICO

Abstract

One of the preliminary problems that needs to be faced with respect to the role and function of political parties within the Italian legislative order begins with a question whose answer may be taken for granted but in fact is not such: What is a “political party,” and how does it differ from other forms of social organization that have political goals? In order to answer such a question, this essay advances a legislative intervention that has not yet occurred and that is geared first of all toward a definition of the criteria apt to identify a party and consequently attribute to it its most proper functions. Through such intervention, one could attribute to parties functions that enable them to be unique or at least privileged instruments for the gathering of society and institutions, valorizing the function of selecting candidates and related activities.

1. Per cercare di rispondere alla domanda su “cosa c’è di essenziale, di irrinunciabile, nella forma partito che altre forme di organizzazione del consenso e di legittimazione politica non possono avere” dobbiamo, necessariamente ed ovviamente, avere chiaro cosa intendiamo per “partito politico”: e per fare questo occorre individuare le differenze ontologiche tra il “partito” e le altre forme di aggregazione sociale, ancorché queste perseguano finalità di natura politica.

Il problema, posto così, potrebbe apparire del tutto ovvio: ed invece non è così. La nostra Costituzione, come pure le principali costituzioni straniere che prevedono una disposizione dedicata ai partiti, si preoccupano di definire “cosa fanno” (o “devono fare”) i partiti, ma non chi essi siano. L’art. 49 della Costituzione italiana è noto («Tutti i cittadini possono associarsi liberamente in partiti politici per concorrere alla determinazione della politica nazionale»): è evidente che esso pone l’accento sulla funzione costituzionale assegnata (la partecipazione alla determinazione della politica nazionale) e sul ruolo strumentale dei partiti rispetto ad essa, mentre nulla dice su “cosa” siano i partiti. E così fanno, peraltro, altre costituzioni: quella francese, ad esempio, stabilisce che «i partiti e i gruppi politici concorrono all’espressione del voto. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente»: ove l’accento è posto su una delle funzioni fondamentali del sistema dei partiti (come si dirà), nonché sulla libertà che ne deve contraddistinguere la costituzione e l’azione. Analogamente la più recente Costituzione spagnola, che all’art. 6 espone una piccola summa delle funzioni svolte dai partiti negli Stati europei del secondo dopoguerra: «I partiti politici esprimono il

pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica», cui seguono due commi dedicati alla libertà di costituzione e di esercizio dell'attività, nonché alla necessaria democraticità interna.

Dunque le costituzioni non ci dicono (espressamente almeno) *cosa* sono i partiti, e come essi si identificano rispetto ad esempio ai “gruppi politici” ovvero ai “movimenti politici” ovvero ancora alle “associazioni politiche” e così via: e nondimeno la Costituzione “presuppone” una nozione di partiti politici ed in certa misura concorre a ricostruirla, come si dirà subito. Né a soddisfare l'esigenza definitoria ha provveduto, sin qui, il legislatore: varie leggi presuppongono l'esistenza di partiti ed attribuiscono ad essi (ovvero a quelli riconosciuti tali...) funzioni pubbliche insieme ad opportunità e benefici, ma nessuna normativa definisce in via generale i criteri in base ai quali costruire l'identità di un partito politico. Sintomo evidente dell'ambiguità della situazione è la circostanza che pressoché ogni volta in cui il legislatore indirizza ai partiti una qualche previsione esso accomuna ad essi altri soggetti collettivi: i “gruppi politici”, ovvero i “movimenti politici”, e così via. Così, ad esempio – e limitandoci alle previsioni normative più recenti –, la legge 6 luglio 2012 n. 96 introduce «Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore *dei partiti e dei movimenti politici*, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi», e delega il Governo «per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento *dei partiti e dei movimenti politici* e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali». Come può vedersi, dunque, “partiti” e “movimenti” politici vengono da tale legge assimilati: analogamente fanno quelle disposizioni normative che, nell'individuare i caratteri propri di specifiche formazioni sociali, utilizzano (in “negativo”) alcuni criteri la cui ricorrenza vale ad escludere l'appartenenza del soggetto dalla categoria individuata: così, ad esempio, il decreto legislativo che individua e definisce la categoria delle “organizzazioni non lucrative di utilità sociale” stabilisce che non possono essere considerati tali «*i partiti e i movimenti politici*».

Né la situazione muta considerando la normativa che disciplina le elezioni al Parlamento nazionale (d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 per la Camera dei deputati; legge 20 dicembre 1993 n. 533 per il Senato), secondo la quale possono presentare liste elettorali i “*partiti o gruppi politici organizzati*”. In altri casi, ancora, la legge si riferisce (genericamente) ai “*soggetti politici*” (così fa, ad esempio, la legge 22 febbraio 2000 n. 80 in materia di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), consentendo quindi l'applicazione sia ai partiti che ad altre forme di aggregazione politica.

Se poi si passa dall'ambito delle previsioni normative a quello delle auto-definizioni il quadro non tende certo a chiarirsi. Analizzando gli statuti dei principali “partiti” oggi esistenti ed operanti (ovvero di quelle organizzazioni che hanno presentato liste alle ultime elezioni politiche ed hanno ottenuto seggi, e che hanno dato nome ai gruppi parlamentari costituitisi successivamente alle elezioni), se ne trae un quadro assai singolare.

Il Partito Democratico è l'unico che si auto-definisce *partito*, a partire dal nome: coerentemente, l'art. 1 prevede che «Il Partito Democratico è un partito federale

costituito da elettori ed iscritti, fondato sul principio delle pari opportunità, secondo lo spirito degli articoli 2, 49 e 51 della Costituzione».

Al contrario, il Popolo della Libertà nel proprio statuto si definisce “movimento” e non “partito” («Il Popolo della Libertà è un *movimento* di donne e uomini che credono nella libertà e vogliono rimanere liberi ecc.»); così pure la Lega Nord per l’Indipendenza della Padania si autodefinisce come «*Movimento politico* costituito da Associazioni Politiche».

Ancora più singolare, ben oltre i limiti del paradosso, è il “non-statuto” del Movimento 5 stelle, il quale definisce lo stesso un *movimento* e una “*non Associazione*”.

Lo statuto di Sinistra, Ecologia e Libertà definisce questa formazione politica come una «libera, laica, democratica e aperta *organizzazione politica* di uomini e donne, fondata sul principio della libertà, solidarietà ed eguaglianza, dell’ecologia, della non violenza e della differenza sessuale».

Scelta Civica si definisce, sempre nello statuto, come Associazione – Movimento politico, precisando all’art. 1 che «È costituito in ambito nazionale, sotto forma di *associazione*, il *Movimento politico* denominato “Scelta civica”».

Infine, per completare il quadro delle formazioni che hanno costituito propri gruppi parlamentari alla Camera dei deputati, Fratelli d’Italia-Centrodestra nazionale si dichiara, nel proprio statuto, «un *Movimento* che ha il fine di attuare un programma politico che, sulla base dei principi di libertà, democrazia, giustizia, solidarietà sociale, merito ed equità fiscale, si ispira ai valori della tradizione nazionale, liberale e popolare, in coerenza con la scelta di partecipazione dell’Italia al progetto di coesione politica ed economica in ambito europeo».

Dunque, delle formazioni che oggi costituiscono il panorama politico nazionale, soltanto una si auto-qualifica come “partito”: tutte le altre usano denominazioni varie, in ogni caso diverse da quella cui nel linguaggio comune esse vengono associate. Questo dato meriterebbe alcune riflessioni: evidente infatti è la volontà di rifuggire dal *nomen* partito, probabilmente ritenuto, nella fase attuale, non soltanto poco attrattivo ma anche connotato negativamente nell’opinione pubblica (e perciò da rifuggire).

Tralasciando queste considerazioni che potrebbero portarci lontano, emerge quello che si vuole qui indicare: ovvero che è assai difficile dire *cosa* sia un partito (e di conseguenza, *quali siano* i partiti oggi esistenti), nell’assenza di una definizione normativa e di criteri che possano utilizzarsi per la sua identificazione.

Nell’assenza di indicazioni a livello normativo, sono state avanzate alcune proposte da parte della politologia: Max Weber, nel 1922, definì i partiti come «[...]associazioni fondate su una adesione libera, costituite al fine di attribuire ai propri capi una posizione di potenza all’interno di un gruppo sociale e ai propri militanti attivi le possibilità per il perseguimento di fini oggettivi o per il perseguimento di vantaggi personali, o per tutti e due gli scopi». Definizione che valorizza l’elemento finalistico e sociologico, ma che – facendo leva su elementi di fatto – non si presta ad essere utilizzata a fini selettivi (o anche solo per distinguere tale associazione rispetto ad altre organizzazioni).

La domanda che, come giurista, mi pongo e pongo è se definizioni come questa, provenienti dall’area della sociologia o della politologia – e comunque dall’ambito della riflessione scientifica – siano sufficienti ed adeguate per l’ordinamento, o se invece sia

necessaria una definizione *normativa*, che abbia valore identificativo e conseguentemente selettivo. Per chiarire il senso della domanda: se una legge riconosce una qualche forma di finanziamento pubblico a vantaggio dei *partiti*, chi è chiamato ad applicarla sulla base di quali elementi deve individuare i potenziali destinatari della stessa? Una formazione che si autoqualifica movimento, o non-associazione, o altre cose del genere, ha diritto o meno a ricevere tale finanziamento?

Per tornare poi alla domanda posta da chi ha promosso gli interventi di questa Rivista, come è possibile rispondere a “cosa c’è di essenziale, di irrinunciabile, nella forma partito”, se non vi è condivisione di cosa sia la “forma partito”?

Per queste ragioni mi pare che sia giunto il momento di un intervento del legislatore che individui, se possibile in modo chiaro, i criteri di identificazione di un partito, e che insieme stabilisca un procedimento in base al quale sia possibile attribuire o negare tale natura a formazioni sociali che lo richiedano. Proverò di seguito ad indicare alcune possibili linee di soluzione.

2. Per quanto riguarda il primo aspetto, come ho già cercato di dire in altre circostanze, l’art. 49 della Costituzione fornisce alcuni elementi, potremmo dire frammenti per una definizione.

Il primo riferimento è costituito dalla veste giuridica che il partito può assumere. La Costituzione indica quella associativa («[...] diritto di *associarsi* [...]»): riferimento che viene valorizzato da sempre nella dottrina costituzionalistica, la quale sottolinea che i partiti «fanno parte in modo sicuro del *genus* associazione, in quanto associazioni che perseguono direttamente scopi politici»¹, rilevando «il carattere funzionale di questo tipo di associazioni rivolte alla determinazione della politica nazionale»².

La forma associativa implica l’applicazione ai partiti delle regole stabilite dagli art. 13 e ss. del codice civile, con la possibilità di scegliere, ad opera del partito stesso, se richiedere o meno il riconoscimento come persona giuridica (da segnalare, al riguardo, che fino ad oggi nessun partito ha mai richiesto tale riconoscimento, sebbene ciò non sia da imputare ad una impossibilità giuridica ma, appunto, ad una scelta dei partiti stessi, in assenza di un vincolo normativo). Non che, in ogni caso, definire la forma associativa sia risolutivo, in quanto – come noto – ogni associazione può determinare le proprie modalità organizzative: e comunque il riferimento all’art. 18 della Costituzione e agli articoli del Libro primo del Codice Civile può costituire un primo, seppur generico, riferimento, anche in ragione del fatto che una volta definita con chiarezza questa veste giuridica si dovrebbero ritenere applicabili ai partiti tutti i principi di diritto che la giurisprudenza in materia di associazioni (anche non riconosciute) ha elaborato nel corso degli anni.

Dunque, una previsione normativa contenuta in una legge dovrebbe in primo luogo stabilire che i partiti hanno (*recte*: devono avere) la forma giuridica dell’associazione, al di là di come ciascuno statuto intenda definire il partito stesso (se movimento, gruppo politico, o altro): quest’ultimo sarebbe un appellativo privo di rilevanza giuridica, mentre la disciplina giuridica sarebbe quella propria del “modello” associativo.

¹ P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna 1984, p. 406.

² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova 1967, vol. II, p. 867.

Più delicato è un secondo aspetto che si trae dal principio costituzionale, il quale stabilisce, come noto, che i cittadini, attraverso i partiti, possono concorrere *con metodo democratico* a determinare la politica nazionale: formula che ha dato luogo ad un ampio dibattito e che può risultare rilevante ai fini definitivi in ciascuna delle tre possibili interpretazioni che sia possibile darle; sia cioè con riguardo alle finalità perseguibili dal partito ed alla sua azione (che non potrebbe quindi essere tale da porsi in contrasto con l'assetto democratico dello Stato); o in relazione al principio della parità di *chances* come norma fondamentale che deve essere fatta propria da parte degli stessi partiti; o infine con riguardo all'assetto interno, relativamente perciò alle esigenze di democrazia interna. In sostanza, il partito dovrebbe garantire regole di funzionamento democratico al proprio interno al fine di garantire il diritto dei cittadini a partecipare democraticamente alla determinazione della politica nazionale; al contempo, esso dovrebbe rispettare il principio democratico come principio fondamentale dell'organizzazione dello Stato e utilizzare mezzi democratici (e quindi, in primo luogo, non violenti) nello svolgimento delle proprie funzioni.

E veniamo così al punto centrale di un'eventuale definizione normativa: “cosa fa” un partito? Ovvero, in che modo e con quali attività esso risponde alla sua funzione costituzionale, ovvero di essere strumento per consentire ai cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale? La domanda deve essere specificata, in quanto essa richiede una contestualizzazione con riferimento all'obiettivo che mi sto proponendo (che è quello di individuare una possibile definizione normativa): quindi *non* cosa genericamente un partito *può fare*, ma *quali funzioni caratterizzano l'identità di un partito*. Per spiegare meglio: un partito può organizzare attività culturali ed aggregative, ma questo non fa parte di ciò che contraddistingue un partito rispetto ad altre formazioni sociali; detto in altri termini, nella definizione devono rientrare le funzioni *necessarie e indefettibili*, ovvero senza le quali un “partito” non può essere definito tale. Nei limiti di quanto detto, una funzione che del partito deve essere considerata propria e identitaria è la partecipazione alla selezione della classe politico-istituzionale, che si realizza mediante la funzione assegnata ai partiti di presentare le candidature alle elezioni dei vari livelli di governo³. Ciò avrebbe due conseguenze: da un lato, che un partito deve presentare candidature alle elezioni (non a tutte, evidentemente); dall'altro, che altre formazioni sociali dovrebbero essere escluse da tale potere (perlomeno a livello di elezioni politiche, per quelle locali il problema potrebbe essere affrontato con maggiore elasticità, sulla base di differenti considerazioni). In sostanza, si dovrebbe stabilire, con la previsione normativa, che il potere dei partiti di presentare candidature alle elezioni è un potere *esclusivo*, e che ad esso si ricollegano altre previsioni che possono attribuire situazioni di favore al sistema dei partiti.

Sul punto occorre un chiarimento. La Corte costituzionale, in un'ordinanza con la quale negò la qualifica di “potere dello Stato” ai partiti politici, precisò in motivazione

³ Funzione che – come è stato opportunamente osservato – «risulta sicuramente condizionante del diritto elettorale anche di quei cittadini che non siano associati in partiti», dato che nel nostro ordinamento il voto può essere espresso soltanto a favore di soggetti che abbiano acquisito lo “status” di candidato: così A. MATTIONI, *Metodo democratico e struttura interna del partito politico*, in AA.VV., *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano 2010, p. 101.

che «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.» (ord. n. 79 del 2006). Da tale affermazione si deduce – in negativo – che non discende direttamente dall’art. 49 Cost. «una norma direttamente in grado di attribuire ai partiti politici una serie indeterminata di diritti che incidono sulla sfera istituzionale»; ma se ne ricava anche – in positivo – che la legge ordinaria può attribuire ai partiti «diritti e poteri determinati in quel complesso di attuazione della sovranità popolare al quale i partiti partecipano»⁴.

L’altra funzione fondamentale, strettamente connessa alla prima, individua nel partito il «vettore delle istanze sociali entro lo spazio istituzionale», tale da configurarlo alla stregua di un “Giano bifronte”⁵: sotto quest’aspetto, «la coesistenzialità dei partiti al modo di essere dello stato democratico» si realizza attraverso due prospettive complementari, quella del «trasferimento della volontà popolare, filtrata ed organizzata dai partiti, all’interno dell’organizzazione politica dello stato, e quella dell’organizzazione pluralistica del popolo, in quanto i partiti concorrano a trasformare l’ampio spettro degli orientamenti dell’opinione pubblica in una unità di decisione»⁶. Come ha affermato la Corte costituzionale, è proprio in forza di questa funzione strumentale «di rappresentanza di interessi politicamente organizzati» che i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale, ed a tale esplicazione del diritto di associazione «si ricollega la garanzia del pluralismo» (ord. n. 79 del 2006).

La stretta connessione con la funzione precedente è data dalla considerazione per la quale è sulla base di tale funzione assegnata ai partiti che i rappresentanti svolgono le loro attività all’interno delle istituzioni rappresentative: ciò richiede, come ulteriore conseguenza, la permanenza di un rapporto che colleghi stabilmente i partiti con coloro che vengono eletti “per loro tramite”; tema che riguarda i profili della “disciplina di partito” e che implica, sul piano istituzionale, l’individuazione di regole disciplinanti i rapporti tra i partiti e i gruppi operanti all’interno delle assemblee rappresentative (parlamentari, consiliari, ecc.).

Le due funzioni da ultimo richiamate concorrono a definire l’elemento teleologico riferito ai partiti dall’art. 49 Cost.: come si è detto, scopo dei partiti è essere strumento per consentire ai cittadini di determinare la politica nazionale, intendendo quest’ultimo aggettivo non con riferimento esclusivo all’ambito *statale*, ma in relazione a quella che il

⁴ S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli 2009, p. 66.

⁵ F. PIZZOLATO, *Introduzione. Questione democratica e democrazia nei partiti*, in AA.VV., *Democrazia nei partiti*, ed. cit., p. 14.

⁶ P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, ed. cit., pp. 25-26.

novellato art. 114 della Costituzione chiama “Repubblica”, come insieme cioè costituito, oltre che dallo Stato, dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dalle Regioni. Se infatti il ruolo dei partiti è stato concepito, e si è concretamente realizzato, come strumento indispensabile per la realizzazione del principio democratico in sé considerato, è evidente che esso si debba riferire a tutti gli ambiti di governo in cui si esercitino funzioni politiche. Tale contributo alla determinazione della politica si realizza dunque mediante il compito ad essi attribuito di elaborare proposte politiche, da rappresentare nelle sedi istituzionali per ricercare in esse sintesi capaci di proporsi come realizzazione dell’interesse generale, e nella richiamata funzione di definire le candidature alle elezioni⁷. Tali funzioni sono coerenti alla ormai classica ricostruzione del partito come “parte totale”, ad indicare il carattere necessariamente generale e non settoriale dell’azione dei partiti nel loro concorrere alla determinazione della politica nazionale⁸.

Sulla base di tali indicazioni sarebbe possibile giungere ad una definizione in via legislativa di “partito politico”, al fine di attribuire ai soggetti che tali siano riconosciuti funzioni esclusive: e così consentendo di definire con un sufficiente grado di chiarezza il ruolo dei partiti stessi all’interno della società e – più in generale – dell’ordinamento giuridico.

3. Vi è però un altro aspetto che deve, al riguardo, esse chiarito. Il fine appena indicato può raggiungersi soltanto a condizione che – insieme alla definizione – siano poste delle regole procedurali atte a garantire che i partiti possano essere identificati, allo scopo di individuare con precisione i destinatari degli interventi che la legge vorrà specificare. In altri termini, se una legge attribuisce un finanziamento pubblico ai partiti, ovvero riconosce agli stessi determinati spazi per la comunicazione politica, occorre – ovviamente – che vi siano criteri chiari e trasparenti per individuare i soggetti cui quelle misure si debbano applicare, senza lasciare all’interprete – di volta in volta – la responsabilità di stabilire chi è “partito politico” e chi non lo è.

Per queste ragioni, credo che sia opportuno, e non in contrasto con i principi costituzionali, prevedere forme di pubblicità necessarie che potrebbero realizzarsi – sulla base dell’esperienza che in relazione ad altre forme organizzative il nostro ordinamento ha già sperimentato con successo – mediante un sistema di albi o registri pubblici.

L’esperienza di tali forme di registrazione pubblica è – come detto – già realizzata da tempo: con riguardo, ad esempio, alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale ed anche – sebbene in forma parzialmente diversa dalle precedenti – alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Si tratta di un sistema che prevede tale iscrizione alla stregua di un onere, in quanto essa non è determinante ai fini dell’esistenza: in altri termini, un’organizzazione di volontariato può esistere ed operare

⁷ Alla luce della ricostruzione proposta, suona come connotata negativamente la celebre e spesso richiamata definizione di Anthony Downs, per il quale il partito è una «compagine di persone che cercano di ottenere il controllo dell’apparato governativo a seguito di regolari elezioni»: sebbene non del tutto scorretta (specie alla luce di ciò che è stato ed è nella realtà...), tale affermazione sembra non considerare il ruolo *strumentale* del partito rispetto alla sovranità popolare, come invece opportunamente richiama la Costituzione.

⁸ C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, CEDAM, Padova 1956, vol. II, p. 375.

nella piena legalità ancorché non iscritta in alcun registro, in quanto la non iscrizione comporta soltanto l'impossibilità di attribuire ad essa i benefici o le opportunità stabiliti dalla legge. Per i partiti la situazione sarebbe parzialmente diversa, in quanto per essi la legge dovrebbe collegare all'iscrizione la possibilità di adempiere alla funzione fondamentale di un partito, ovvero la presentazione di candidature alle elezioni; ciò comporterebbe che un partito non iscritto non potrebbe presentare candidature: ma così non sarebbe più un "partito" bensì un'associazione con finalità politiche (che, come detto, è altra cosa). In altri termini, mentre le leggi relative alle organizzazioni sopra richiamate disciplinano aspetti della vita di tali organizzazioni che non attengono alla loro stessa esistenza e identità, per i partiti la situazione sarebbe diversa: la loro iscrizione sarebbe *condicio sine qua* per la possibilità di definirsi tali nell'ambito ordinamentale. Ciò potrebbe porre un dubbio di costituzionalità, in relazione da un lato alla previsione dell'art. 49 («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi *liberamente* in partiti»), dall'altro al principio pluralistico che, secondo una lettura risalente supportata anche da non recente giurisprudenza costituzionale, richiede l'ancoraggio della disciplina giuridica dei partiti (come anche dei sindacati) al diritto privato⁹. Ma si tratta di dubbi che possono essere superati, considerando che le funzioni svolte dai partiti pongono questi ultimi «al confine fra la sfera della spontaneità sociale e quella delle funzioni pubbliche rappresentative»¹⁰, e che l'attribuzione delle seconde giustifica e consente l'imposizione di regole di tipo procedurale: come peraltro già avviene allorché la legge impone dei vincoli che di fatto limitano l'autonomia del partito nella presentazione di candidature (si pensi ad esempio all'ipotesi delle cosiddette quote rosa), senza che ciò sia considerato costituzionalmente inammissibile, stante l'interesse costituzionalmente rilevante perseguito dalla previsione.

4. Alla luce di tale ricostruzione, e qualora fosse realizzato l'auspicio che si è prospettato, sarebbe abbastanza semplice rispondere alla domanda, perlomeno in termini giuridici. «Cosa c'è di essenziale, di irrinunciabile, nella forma partito che altre forme di organizzazione del consenso e di legittimazione politica non possono avere?» La risposta sembrerebbe scontata (lo ripeto, sul piano giuridico): soltanto i partiti – ovvero quelli iscritti negli appositi registri e quindi riconosciuti come tali dall'ordinamento – potrebbero svolgere le funzioni che la legge stessa a loro riserva, e che quindi sarebbero precluse agli altri soggetti ed organizzazioni. In verità il problema si sposta, perché la domanda impone di stabilire quali funzioni la legge dovrebbe riservare ai partiti, ovvero che cosa ne costituisce l'essenza fondamentale e che ad altri non può essere attribuita.

Su un punto mi pare che la risposta sia scontata, alla luce di quanto si è detto: la presentazione di candidature alle elezioni, perlomeno a quelle chiamate politiche (ovvero per il Parlamento). Su questo mi pare non vi siano dubbi, ed in tal senso è orientata la

⁹ Il riferimento, in dottrina, è a P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in "Jus", 7 (1956), pp. 1ss. Per la giurisprudenza costituzionale v. Corte cost. 7 aprile 1988, n. 396, in cui si legge che «non possono non essere assecondate le aspirazioni di quelle figure soggettive sorte nell'ambito dell'autonomia privata, di vedersi riconosciuta l'originaria natura: questa esigenza è imposta dal principio pluralistico che ispira nel suo complesso la Costituzione repubblicana».

¹⁰ Così V. ONIDA, *Plausibilità di un intervento legislativo*, in AA.VV., *Democrazia nei partiti*, ed. cit., p. 106.

dottrina prevalente sia giuridica¹¹ che sociologica¹². Ed è anche la soluzione, sul piano costituzionale, che si deduce dalla disposizione contenuta nell'art. 7 della Costituzione svedese, per la quale “Per partito si intende qualsiasi associazione o raggruppamento di elettori che partecipi ad una elezione con una particolare denominazione”. È peraltro vero – come è stato in passato rilevato¹³ – che si potrebbero immaginare partiti che sostengano politiche astensionistiche: ma un partito che decida di astenersi regolarmente e costantemente dalla partecipazione ad elezioni sarebbe, a mio modo di vedere, altra cosa (un'associazione politica, ad esempio). Nondimeno, a tali organizzazioni si potrebbero garantire forme di partecipazione alla vita politica (ed elettorale) ed anche – eventualmente – di finanziamento, ma l'ordinamento avrebbe la possibilità (e fors'anche l'obbligo) di regolare diversamente quelle organizzazioni che contribuiscono alla realizzazione di funzioni pubbliche rispetto a quelle che ad esse si prefiggono di rinunciare.

Il punto vero è però altro, e cioè che cosa si relaziona a tale funzione in modo tale da giustificare (o richiedere) che al partito sia riservato “altro”, in quanto strumentale alla realizzazione della funzione indicata. È evidente, infatti, che la funzione di presentazione delle candidature sarebbe attribuzione meramente formale, e quindi vuota, se non correlata ad altre funzioni che ne rendano possibile l'esercizio: si pensi ad esempio alla partecipazione alle attività di propaganda elettorale ovvero alla possibilità del partito di mantenere un raccordo con i gruppi parlamentari tale da garantire – nel rispetto del principio costituzionale sul divieto di mandato imperativo – la realizzazione degli obiettivi indicati nella campagna elettorale. In altri termini: occorre individuare quelle funzioni che consentono ai partiti di “politicizzare” i bisogni presenti nella società attraverso una loro trasformazione in istanze (o *issues*), a loro volta aggregate ad altre e trasformate in proposte per gli organi rappresentativi: ai partiti deve infatti essere attribuita questa funzione, senza la quale la selezione delle candidature diventa puro esercizio di potere (e che quindi sarebbe costituzionalmente irragionevole attribuire ai partiti, ancor più in modo esclusivo). A ciò si collega l'altro – ma ovviamente complementare – aspetto, ovvero la funzione che consente ai partiti di essere strumenti per la partecipazione dei cittadini, e perciò per l'esercizio effettivo dei loro diritti politici oltre il momento elettorale, attraverso la raccolta delle idee e del contributo di ciascuno

¹¹ Vedi già V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze 1969, vol. II, p. 120; e – più recentemente – G. RIZZONI, *Commento all'art. 49*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006, vol. I, p. 986 (per ulteriori riferimenti cfr. *ivi, passim*).

¹² Cfr., ad esempio, A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna 1982, pp. 29-30, per il quale l'unica risposta possibile al tentativo di distinguere i partiti dalle altre organizzazioni «è che i partiti si distinguono per lo specifico *ambiente* in cui svolgono una specifica *attività*. Quali che siano le altre possibili arene che hanno in comune con altre organizzazioni, soltanto i partiti operano nell'arena elettorale, competono per i voti».

¹³ Da P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, ed. cit., p. 406.

alla vita politica, e che li configura pertanto come organizzazioni i cui elementi costitutivi sono rappresentati dai caratteri di stabilità e di permanente articolazione organizzativa¹⁴.

Non entro nel merito di questi aspetti: mi limito però a rilevarne il significato complessivo, in relazione alla domanda posta.

Ciò che sarebbe essenziale e proprio del partito, e che quindi altri soggetti organizzati non potrebbero avere, ruoterebbe intorno alla funzione fondamentale di selezione e presentazione delle candidature, con tutto ciò che a tale funzione risulti strettamente e necessariamente connesso. Con un'ulteriore precisazione: che in relazione a tali "altre" funzioni, esse potrebbero essere attribuite ai partiti non in modo esclusivo (a differenza dell'altra), nel senso cioè che esse potrebbero anche essere svolte da soggetti diversi. Si pensi ad esempio alla partecipazione alle campagne elettorali: per i partiti tale possibilità sarebbe necessaria ed indefettibile, mentre per altre organizzazioni essa potrebbe essere prevista alla stregua di un'opportunità (ed anzi sarebbe auspicabile per favorire una maggiore consapevolezza da parte dell'elettorato: non in alternativa dunque ma in aggiunta a quella svolta dai partiti). O così pure si pensi al collegamento con i gruppi parlamentari: i quali *potrebbero* – nella loro libertà di organizzazione e funzionamento – allacciare rapporti, collaborazione e quant'altro ritengano opportuno con tutte quelle organizzazioni che ritengano utili per il corretto svolgimento delle proprie attività, mentre *dovrebbero* mantenere rapporti stabili e continui con il partito politico di riferimento, nell'ambito delle regole generali che la legge potrà stabilire.

¹⁴ G. RIZZONI, *Commento all'art. 49*, ed. cit., p. 986, il quale sottolinea come tale elemento segni la differenza dei partiti rispetto ai "gruppi politici organizzati", la cui funzione si esaurisce nell'ambito del procedimento elettorale.