

## I partiti politici davanti alla Corte costituzionale

di Armando Mannino  
(3 maggio 2006)

Con l'ordinanza n. 79 del 2006 la corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato, sollevato dal partito "La Rosa nel Pugno - Laici Socialisti Liberali Radicali" nei confronti dell'art. 1, c.6, e dell'art. 4, c.3, della legge n. 270 del 2005, contenente modifiche alle norme per l'elezione della camera dei deputati e del senato della repubblica. Queste disposizioni, che impongono la raccolta delle firme per la presentazione delle candidature, discriminerebbero il partito ricorrente, tra l'altro, rispetto ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppi parlamentari in entrambe le camere, che a quell'onere invece non sono sottoposti.

Pur confermando che poteri dello stato possono anche essere figure soggettive esterne allo stato-apparato - come il comitato organizzatore del referendum (sentenza n. 69 del 1978) -, la corte rileva che nel caso in questione manca il requisito necessario per l'applicazione del principio allora enunciato: l'attribuzione di uno "specifico potere da parte della costituzione". I partiti, infatti, "sono garantiti dalla carta costituzionale - nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi - quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati". Essi, pertanto, "vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche", quali la "presentazione di alternative elettorali" e la "selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche", che però non hanno natura costituzionale, ma soltanto "rilevanza costituzionale".

La corte costituzionale riconduce così la garanzia dei partiti all'art. 18 cost., assimilandoli alle altre associazioni che perseguono fini politici (ad esempio, i sindacati); risolve la "politica nazionale" nella multiforme attività che si svolge, all'esterno dell'apparato dello stato, nella società civile; annulla la specificità del contenuto normativo dell'art. 49 cost., che disciplina e garantisce una funzione: quella di concorrere a determinare la politica nazionale, che è propria ed esclusiva dei partiti e non delle altre associazioni che perseguono fini politici; contraddice la natura democratica e rappresentativa della repubblica, che implica una continua compenetrazione tra la società e lo stato; accoglie, in definitiva, un'interpretazione dell'art. 49 cost. e della funzione dei partiti politici più conforme ai principi dello stato liberale - che distingueva nettamente l'attività politica svolta nell'ambito della società da quella, caratterizzata dalla sovranità, compiuta all'interno dello stato -, che a quelli del vigente ordinamento repubblicano

La politica nazionale trascende, invece, l'attività politica che si svolge nell'ambito della società e si identifica con quella compiuta all'interno dell'organizzazione costituzionale dello stato, nella quale i partiti operano in via immediata per mezzo dei propri candidati eletti, riuniti in gruppi parlamentari. Solo in tal modo trova giustificazione l'esclusività della funzione, altrimenti inconcepibile in una società e in un ordinamento pluralisti, che l'art. 49 cost. riserva ai partiti politici.

La formale presenza dei partiti in parlamento non si desume soltanto da un'interpretazione coordinata dei principi e delle norme costituzionali (artt. 1, 49, 72 cost.), ma anche da decisioni normative, contenute nelle leggi ordinarie e nei regolamenti parlamentari, che nel tempo hanno specificato e integrato il tessuto costituzionale, recependo quanto già risultava dall'organizzazione interna dei partiti politici, stabilita dai rispettivi statuti.

L'art. 3 della legge n. 195 del 1974 stabiliva infatti al comma 1 che "A titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e *per l'attività funzionale dei relativi partiti i gruppi parlamentari hanno diritto a finanziamenti...*"; e all'ultimo comma aggiunge che "I presidenti dei gruppi parlamentari sono tenuti a versare ai *rispettivi partiti* una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso".

Il comma 3 dello stesso articolo qualificava inoltre i gruppi parlamentari come "rappresentanze parlamentari dei partiti", mentre l'art.14, c.2, RC (poi ripreso nel suo contenuto normativo dall'art.14, c.5, RS) consente a determinate condizioni la costituzione in gruppo parlamentare di un numero di deputati inferiore a venti, "purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese": rapporto rappresentativo tra gruppo parlamentare e partito che, alla luce delle disposizioni legislative sopra indicate, deve essere interpretato riconducendo il primo all'organizzazione interna del secondo.

Benché l'art. 3 della legge n. 195 del 1974 sia stato poi abrogato, restano intatte le implicazioni che ne scaturiscono in ordine al rapporto tra partiti e gruppi parlamentari. Queste, d'altronde, sono recepite e confermate dall'art. 1, c.6, e

dall'art. 4, c.3, della legge n. 270 del 2005 (che a loro volta si ispiravano a quanto già stabilito dall'art. 1 della legge n. 136 del 1976), i quali dispensano dalla raccolta delle firme per la presentazione delle candidature "i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi".

I gruppi parlamentari sono pertanto (oltre che organi di ciascuna camera, anche) organi interni dei rispettivi partiti. Di conseguenza, a meno di non ritenere costituzionalmente illegittime le disposizioni sopra richiamate, i partiti, per mezzo dei rispettivi gruppi parlamentari, assumono la titolarità effettiva dei poteri legislativi, di indirizzo politico e di controllo, che la costituzione e i regolamenti parlamentari attribuiscono alle camere, ai rispettivi organi interni, ai loro singoli componenti. Lo stesso governo, attraverso il rapporto di fiducia, diventa espressione dei gruppi parlamentari di maggioranza, e quindi dei relativi partiti. In definitiva, l'attività politica compiuta da questi organi costituzionali è espressione dei partiti politici, nella distinzione dei rispettivi ruoli di maggioranza governativa e di opposizione.

Questi poteri sono attribuiti dalla costituzione ai partiti non per se stessi, ma soltanto in quanto enti rappresentativi, a titolo individuale, di una frazione organizzata della sovranità popolare e, nel loro insieme, di quest'ultima nella sua interezza.

La funzione che la legge elettorale attribuisce ai partiti - la presentazione di alternative elettorali e la selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche - si colloca al centro tra il principio democratico-rappresentativo e la politica nazionale; è elemento essenziale e inderogabile di tutto il sistema, che altrimenti sarebbe paralizzato o comunque trasformato nei suoi presupposti costituzionali; ha quindi un'intrinseca natura costituzionale, che scaturisce con immediatezza dagli artt. 1 e 49 cost.

Tutto ciò è ben noto alla corte costituzionale, la quale, pur riconoscendo che le funzioni attribuite ai partiti dalla legge elettorale rinvergono il loro "fondamento nell'art. 49 cost.", per non tenerne conto degrada la loro natura: da costituzionale a costituzionalmente rilevante. Ma anche se così fosse, l'argomento non è affatto risolutivo. I partiti, infatti, sono "poteri dello stato" perché articolazioni essenziali del potere sovrano e titolari dei poteri costituzionali che ne scaturiscono e di quelli legislativi necessari al loro esercizio.

La corte sa bene, inoltre, che i partiti operano non solo nell'ambito della società, ma anche all'interno delle istituzioni politiche. Infatti, il conflitto di attribuzioni era stato sollevato proprio in riferimento a quelle norme della legge n. 270 del 2005 che prevedono e legittimano, attraverso la costituzione dei gruppi parlamentari, la presenza dei partiti all'interno delle camere e la conseguente assunzione della titolarità dei relativi poteri.

La corte costituzionale rileva infine che l'attribuzione ai partiti di poteri costituzionali "finirebbe con l'introdurre un nuovo tipo di giudizio costituzionale, avente ad oggetto la procedura di elezione delle assemblee e persino il procedimento di approvazione delle leggi". Ma poiché quei poteri discendono proprio dalla costituzione, non si pone il problema dell'esistenza di "un nuovo tipo di giudizio costituzionale", bensì quello della piena applicazione del sistema di garanzie positive che la costituzione affida alla corte costituzionale. Sorge di conseguenza il sospetto - si spera infondato - che la decisione della corte si ricolleggi alla preoccupazione di non essere coinvolta, per le implicazioni politiche che sempre ne scaturiscono, nella risoluzione dei conflitti di natura politico-istituzionale tra i soggetti rappresentativi della sovranità popolare, specialmente se sorti all'interno delle camere e nel corso del procedimento legislativo.

Proprio nel momento in cui la legge elettorale maggioritaria rende più intensa l'esigenza della revisione di tradizionali istituti oggi affidati alla decisione esclusiva della maggioranza (basti pensare alla verifica dei poteri), l'eventuale rifiuto della corte costituzionale di adempiere alla sua funzione di garanzia a favore delle minoranze politiche organizzate potrebbe contribuire ad aggravare gli inconvenienti che oggi caratterizzano il funzionamento democratico delle istituzioni politiche.