



Strasburgo, 2 luglio 2010

**CDL-UD(2010)045**

Italian only

**COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO  
IL DIRITTO**

**(COMMISSIONE DI VENEZIA)**

**III COLLOQUIO ITALO-POLACCO SULLE  
TRASFORMAZIONI ISTITUZIONALI**

**« Le evoluzioni della legislazione elettorale  
"di contorno" in Europa »**

**Università Luiss Guido Carli, Roma, 10-11 giugno 2010**

**IL REGIME COSTITUZIONALE DEI PARTITI  
NELLE VECCHIE E NELLE NUOVE DEMOCRAZIE**

**di Ugo MIFSUD BONNICI  
Presidente Emeritus, Malta  
Membro della Commissione di Venezia**

### **Il regime costituzionale dei partiti nelle vecchie e nelle nuove democrazie**

In ogni *polis*, sin dall'inizio delle società civili, l'azione del singolo, per aver efficacia, necessariamente comportava il tentativo dell'aggregazione ad altri. Era ed è una regola costante. L'efficacia nel tempo dipendeva e dipende ancora dalla stabilità del raggruppamento e dalla chiarezza dell'intesa tra i componenti. I partiti come associazioni, foss'anche saltuarie, di cittadini, con unità di intenti, sono sempre esistiti, ovunque, anche dove non c'era il libero concorso democratico alla conduzione della *respublica*. Ciò nonostante, storicamente, la formalizzazione duratura del rapporto consociativo tarda ad essere riconosciuta e dichiarata, esplicitamente, in politica, come se la implicita complicità del gruppo, quasi fosse una congiura, non dovesse essere confessata. Conseguentemente, entra poi giuridicamente nelle Costituzioni e nelle leggi elettorali, anche molto più tardi. In certe Costituzioni non appare neanche in questo ventunesimo secolo.

Nazioni dalle tradizioni parlamentari più lunghe e continue, come la Gran Bretagna, hanno visto nel settecento una prima coagulazione di forze di destra (i *Tories*) e di sinistra (i *Whigs*) come schieramenti nelle aule, e come tendenzialmente inclini, i primi alla conservazione della tradizione e sostegno all' *establishment*, i secondi al cambiamento. In Gran Bretagna le guerre civili avevano diviso profondamente la nazione e il solco della cicatrice di questa lacerazione, si poteva discernere nella opposizione dei nonconformisti che succedono i puritani parlamentari di Cromwell, agli *high church* anglicani più ligii alla ristabilita monarchia. In Francia l'Assemblea Nazionale si divise ben più radicalmente nell'imminenza della Rivoluzione. Pur con tanti mutamenti successivi la Destra rimase in qualche modo meno distaccata dall'*ancien regime*. Ma con tanto di evoluzione storica, in ambedue queste *Old Democracies* la fluidità di travaso e di uomini e di idee, non è mai cessata.

In ambedue le nazioni, la politica era condotta da personaggi di spicco che davano guida ad una classe di notabili eletti in virtù della loro influenza nel territorio. Nella configurazione del gruppo quando l'allineamento veniva dato dall' atteggiamento verso la scelta: cambiare o conservare; la personalità delle singole figure di rappresentanti era ben più incisiva che non le elaborazioni di programmi o ideologie<sup>1</sup>. La virtuosità oratoria di un Edmund Burke o dei Pitt, padre e figlio, poteva muovere i deputati ed i loro voti più della loro aderenza ad un *club* o cricca. Così pure in Francia, i grandi oratori Mirabeau, Danton e Robespierre hanno formato e dissolto gruppi di partito. I giacobini, i girondini, i *cordeliers*, però, hanno incominciato ad organizzarsi con tanto di comitati direttivi e presidenti, ed espulsioni di renitenti.

Tuttavia nelle democrazie borghesi dell'ottocento si usavano i termini "destra" e "sinistra" più come orientamento che non con riferimento a partiti politici con strutture proprie. Marco Minghetti, grande ammiratore della Gran Bretagna, un capo della Destra italiana scrive nel suo libro: "I partiti Politici", "*La divisione dei partiti è la tessera che ci conduce attraverso la storia di quella grande nazione*". Quando si parlava in Italia della Sinistra di Depretis o della sinistra più dura di Zanardelli e Crispi, come della Destra di Minghetti, si intendeva una cordata di uomini legati in consorterie poco aperte sebbene ben conosciute, ma non di partiti nel senso moderno. Con l'estensione del suffragio divenuto universale o quasi, le cose cambiano: entrano in politica i partiti di massa, cioè delle masse popolari. Per mobilitare le classi sociali e portarli al voto il partito "organizzato" diviene indispensabile. In Gran Bretagna, i *Trade Unions*, già ben strutturati e disciplinati, creano la *Labour Party*. Siamo appena cento anni fa. Sul continente, i partiti socialisti, e susseguentemente quelli che raggruppano l'elettorato cattolico, prima per molti versi o esclusi od autoesclusi, costituiscono i primi partiti formati intorno ad un ideale od un programma preciso, senza ancorarlo al *charisma* di un leader.

---

<sup>1</sup> Come si può ben dedurre dalla osservazione di David Hume (1711-76) nel suo *Of parties in general* che distingue tra "*factions from interest*" e "*factions from affection*" e "*that most unaccountable phenomenon that has yet appeared in human affairs, factions from principle*".

Nelle Costituzioni nate dai moti del quarantotto, la parola “partito” non si trova. Nelle elezioni si sceglievono persone non gruppi, Nel 1914 il grande giurista tedesco Georg Jellinek, nel elaborare il concetto dei diritti “pubblici” dei cittadini “privati” poteva ancora scrivere : “i partiti non hanno funzione specifica nelle istituzioni dello stato”.

Poi ci fù il periodo storico in cui purtroppo il partito, un solo partito, il Partito Nazionale Fascista in Italia, il Partito Comunista in Russia, quello Nazionalsocialista in Germania, diventarono lo Stato. Il Gran Consiglio del Fascismo era organo di Stato, lo Stato venne assorbito dal partito in Italia ma forse ancora di più in Germania ed in Russia. Quando dopo la catarsi della guerra, la Costituente della nuova Repubblica Italiana, si presta a scriverne la nuova Costituzione, col concorso di grandi giuristi e di giovani formati in quella svolta drammatica, il fenomeno politico dei partiti, nella loro pluralità non poteva continuare ad essere giuridicamente e costituzionalmente disatteso. Il risultato fù l'articolo 18: che riconosce la libertà di associazione in questi termini: *I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.* Poi l'articolo 49 fa riferimento diretto ai partiti: *Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale* [cfr. artt. [18](#), [98 c. 3](#), [XII c. 1](#)]. Per il nuovo legislatore italiano era importante affermare la libertà di associazione, ma altresì sottomettere le associazioni alla legge penale, così come le sono sottomessi i singoli cittadini, ed era anche doveroso sottolineare la pluralità [ *liberamente in partiti* ] e le finalità [ *per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale* ]. Considerando l'ideologia marxista di una parte cospicua dei membri costituenti, questa proclamata libertà, questa pluralità, questo conorrere con metodo democratico, nella Costituzione del 1948 mi sembra un prezioso superamento del concetto del partito guida avanguardia della classe operaia. Trovo interessante leggere la discussione sulla formolazione in seno alla Costituente e gli interventi di Aldo Moro e Giorgio La Pira.

Un anno dopo, nella Germania dell'ovest, la *Grundgesetz* del 1949, a differenza della Costituzione della Repubblica di Weimar, prescrive coll' articolo 21 sotto il titolo Partiti Politici:

*(1) I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni.*

*(2) I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale.*

*(3) I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale.*

Si nota che mentre viene ripresa la frase “concorrono alla formazione della volontà politica del popolo”, in Germania, forse ancora più segnata dalla esperienza nazista e dalla umiliazione totale del 1945, si da mano all'imperativo della conformità ai principi democratici nell'ordinamento interno dei partiti, alla trasparenza del loro metodo di finanziarsi, ed alle possibili finalità eversive, prevedendo la dichiarazione di *incostituzionalità* per partiti con queste finalità o con aderenti che si comportino da eversivi.

Questa enunciazione viene seguita nella Costituzione francese del 1958 fatta approvare con Referendum sulla proposta di De Gaulle, dove l'articolo 4 dice:

**Art. 4.** - *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.*

*Ils contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi. = La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.*

*La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.*

Questa enunciazione, senza dubbio, riconosce solennemente la funzione positiva dei partiti politici. Si ricollega alla Dichiarazione dei Diritti del 1789 ed il suo secondo articolo: *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.* Anche se, naturalmente sotto quel *toute association politique* si troverebbe pure lo stesso Stato. Ma aggiunge anche l'imperativo del diritto all'uguaglianza nel accesso ai mandati elettivi fra le donne e gli uomini.

Un anno dopo, nella Germania dell'ovest, nella *Grundgesetz* del 1949, a differenza della Costituzione della Repubblica di Weimar, prescrive coll' articolo 21 sotto il titolo Partiti Politici:

*(1) I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni.*

*(2) I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale.*

*(3) I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale.*

Si nota che mentre viene ripresa la frase "concorrono alla formazione della volontà politica del popolo", in Germania, forse ancora più segnata dalla esperienza nazista e dalla umiliazione totale del 1945, si da mano all'imperativo della conformità ai principi democratici nell'ordinamento interno dei partiti, alla trasparenza del loro metodo di finanziarsi, ed alle possibili finalità eversive, prevedendo la dichiarazione di *incostituzionalità* per partiti con queste finalità o con aderenti che si comportino da eversivi.

Questa enunciazione viene seguita nella Costituzione francese del 1958 fatta

*(3) I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale.*

Si nota che mentre viene ripresa la frase "concorrono alla formazione della volontà politica del popolo", in Germania, forse ancora più segnata dalla esperienza nazista e dalla umiliazione totale del 1945, si da mano all'imperativo della conformità ai principi democratici nell'ordinamento interno dei partiti, alla trasparenza del loro metodo di finanziarsi, ed alle possibili finalità eversive, prevedendo la dichiarazione di *incostituzionalità* per partiti con queste finalità o con aderenti che si comportino da eversivi.

Questa enunciazione viene seguita nella Costituzione francese del 1958 fatta

approvare con Referendum sulla proposta di De Gaulle, in cui l'articolo 4 dice:

**Art. 4.** - *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.*

*Ils contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi. = La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.*

*La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitale des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.*

Questa, senza dubbio, riconosce solennemente la funzione positiva dei partiti politici. Si ricollega alla Dichiarazione dei Diritti del 1789 ed il suo secondo articolo: *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.* Anche se, naturalmente sotto quel *toute association politique* si troverebbe pure lo stesso Stato. Ma aggiunge anche l'imperativo del diritto all'uguaglianza nel accesso ai mandati elettivi fra le donne e gli uomini.

Nel Regno di Spagna, la Costituzione del 1978, l'articolo 6 dichiara che i partiti politici esprimono il pluralismo democratico, concorrono alla formulazione e la manifestazione della volontà popolare, e sono uno strumento di base per la partecipazione politica. La loro creazione e l'esercizio delle loro attività sono libere nell'ambito della Costituzione e delle leggi. La loro struttura interna e l'operato devono essere democratici.

In Portogallo la Costituzione del 1976 contiene l'articolo 10 comma 2 che esplicitamente dichiara che i partiti politici concorrono alla organizzazione e l'espressione della volontà popolare, e devono rispettare i principi della Indipendenza Nazionale, dell'unità dello Stato e della democrazia politica. Ma in aggiunta l'articolo 51 sotto il titolo Associazioni e Partiti Politici dispone:

1. La libertà di associazione comprende il diritto di costituire o di partecipare in associazioni e partiti politici, ed attraverso loro concorrere democraticamente alla formazione della volontà popolare ed alla organizzazione del potere politico.
2. Nessuno può essere iscritto simultaneamente in più di un partito politico, od essere privato dall'esercizio di qualche diritto per essere o esser stato iscritto in unpartito politico legalmente costituito.
3. I partiti politici non possono, senza pregiudizio della loro filosofia o ideologia ispiratrice del suo programma, usare denominazioni che contengono espressioni direttamente connesse a qualsiasi religione o chiesa, od usare emblemi che si possono confondere con simboli nazionali o religiosi.
4. Non si possono costituirsi partiti che per la designazione o per i loro obiettivi programmatici tengono indole od ambito regionale.
5. I partiti politici devono regolarsi secondo i principii della trasparenza, della organizzazione e gestione democratica, e della partecipazione di tutti i suoi membri.
6. La legge stabilisce le regole del finanziamento dei partiti politici, in modo specifico quanto al finanziamento pubblico, i requisiti ed i limiti, così come gli obblighi di pubblicità circa la proprietà e bilanci.

Nella Gran Bretagna, la legge in materia di partiti si può desumere dalla *case law*, e perquanto alle leggi statutorie, in quelle elettorali. In mancanza di Costituzione scritta, i partiti entrano nella prassi costituzionale dalle *'conventions'* cioè nelle pratiche ripetute ritenute legalmente obbligatorie [*binding*]. Tale mancata enunciazione formale però spiega una simile assenza nelle Costituzioni scritte che si sono modellate sulla Costituzione Britannica [come quella del mio paese, e del Eire], che sulla stregua anglosassone prendono "*for granted*" la presenza dei partiti in conseguenza della dichiarazione e della pratica costante del diritto alla libera

associazione.<sup>2</sup> Bisogna pur dire che proprio la prima legge in Europa che legisla sul processo elettorale democratico è la Parliamentary Elections Act 1695 {1695 c.25 7\_and\_8\_Will\_3} col titolo *An Act for the further regulating Elections of Members to serve in Parliament and for the preventing irregular Proceedings of Sheriffs and other Officers in the electing and returning such Members*.

In altre “antiche” democrazie come per esempio la Danimarca, nella Costituzione del 1953, l’articolo 78 intitolato Libertà di Associazione, quantunque non menzioni i partiti politici direttamente, mentre proibisce associazioni che fanno uso della violenza od istigano alla violenza, prevede la loro dissoluzione soltanto con una sentenza della Alta Corte di Giustizia, e che l’effetto di tale scioglimento sia fissato con legge apposita.

Nelle così dette “democrazie nuove”, formatesi dopo la caduta del Comunismo e l’auto determinazione che ne è seguita, si sente l’influenza del modello tedesco, francese ed italiano. In molte nuove Costituzioni, i partiti politici, non soltanto acquistano una figura giuridica ma le viene riconosciuta una funzione nella vita democratica del paese. Per esempio nella Costituzione Albanese del 1998 l’articolo 9 ricalca molto da vicino la formulazione della *Grundgesetz*; ma poi e di più l’articolo 68 vede i partiti politici, e coalizioni di partiti come presentatori di candidati deputati. Così pure la Costituzione della Repubblica Armena del 1995, segue il modello tedesco, ma l’articolo 7 dichiara, pure che il sistema multipartitico è riconosciuto in Armenia. Indicativo dell’esperienza post comunista, nel articolo 20 della Carta dei Diritti e Libertà nella Costituzione della repubblica Ceca del 1993, un quarto comma dichiara esplicitamente che i partiti politici come pure i movimenti politici e le associazioni, sono separati dallo Stato. La Costituzione della Repubblica di Polonia del 1997 nell’ articolo 11 fa speciale enfasi sul principio di volontarietà e della uguaglianza dei cittadini polacchi, ma contiene la frase che precisa lo scopo nell’esercitare influenza nella formulazione della politica dello Stato per mezzi democratici, e come il modello tedesco contempla la trasparenza nel finanziamento dei partiti.

In un certo numero di nazioni, pur nell’assenza di norme giuridiche concernenti i partiti politici nella Carta Costituzionale, sono stati emanati statuti per regolare i partiti in cui non si può disconoscere un carattere tipicamente costituzionale. Nella letteratura giuridica, specialmente di lingua inglese, queste leggi sono classificate secondo se proscrivono, permettono, promuovono, proteggono o prescrivono. I primi proibiscono con diversi tipi di condizioni esosi imposti, i secondi pur imponendo di limitazioni lasciano certi larghi margini di formazione ed operato ai partiti; i terzi addirittura cercano di aiutare lo sviluppo dei partiti, i quarti conferiscono diritti ai partiti come mezzo di difesa; i quinti danno precise istruzioni sul modo di svolgere i loro compiti democratici.

La Commissione di Venezia della quale ho l’onore di essere membro ha emesso due opinioni in materia. La prima intitolata Linee Guida Sulla Proibizione e Dissoluzione di Partiti Politici e Misure analoghe emessa nel 1999 (**CDL-INF (2000) 1** [[<cdl\doc\2000\cdl-inf\1e.doc>](#) **Or. Eng.**] come accettata nella 41 esima Sessione Plenaria adottò queste linee di guida sugli standard europee in materia, basandosi sulla Convenzione Europea, sui valori del patrimonio giuridico europeo, e facendo ampia referenza alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani.

---

<sup>2</sup> Il Costituzionalista Eric Barendt, (Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* Oxford: Oxford University Press, 1998), scrive: *One might, therefore, expect constitutions to lay down some framework rules for political parties, at least to prevent them from adopting totalitarian policies and to safeguard the rights of individual members. But Constitutions rarely say much about parties, while some have totally ignored their existence. The United States Constitution has never taken any notice of them, an attitude which is shared by the uncoded arrangements in the United Kingdom.*

1. Gli Stati devono riconoscere il diritto di tutti di associarsi liberamente in partiti politici. Questo diritto dovrebbe comprendere la libertà di opinione politica e di ricevere e impartire informazione, senza interferenze dalla pubblica autorità e senza limiti di frontiera. Richiedere la registrazione, non comporta, per se la violazione di questo diritto.
2. Le limitazioni all'esercizio dei predetti diritti umani fondamentali per mezzo dell'operato di partiti politici, deve essere coerente con la Convenzione Europea per la tutela dei Diritti Umani ed altri Trattati internazionali, sia in tempi normali sia in casi di pubblica emergenza.
3. La proibizione o il scioglimento forzato di partiti politici può giustificarsi solamente nel caso di partiti che avvochino l'uso della violenza o che usino la violenza come mezzo per sovvertire l'ordine democratico costituzionale, minando in tal modo i diritti e le libertà garantiti dalla costituzione. Il fatto che un partito avvochi un cambiamento pacifico della Costituzione, da solo, non sarebbe sufficiente per la proibizione od il scioglimento.
4. Un partito politico intero non può essere tenuto responsabile per la condotta individuale dei suoi membri non autorizzata dal partito nel quadro di attività politiche/pubbliche e di partito.
5. La proibizione o il scioglimento di partiti politici come misura estrema devono essere usati restrittivamente. Prima di chiedere dal corpo giudiziario competente la proibizione od il scioglimento di un partito, i governi o gli altri organi statali, devono valutare, data la situazione del paese in questione, se il partito rappresenti veramente un pericolo per l'ordine politico libero e democratico o ai diritti di individui o se altre misure, meno radicali non potrebbero prevenire lo stesso pericolo.
6. Le misure legali dirette alla proibizione od al scioglimento forzato legalmente, dovrebbe essere una conseguenza dell'accertamento della incostituzionalità, e deve essere ritenuto di natura eccezionale, e retto dal principio di proporzionalità. Una tale misura deve essere fondata su prove sufficienti nel senso che sia stato lo stesso partito e non dei membri individuali che ha perseguito mire politiche con l'uso o con il prepararsi all'uso di mezzi incostituzionali.
7. La proibizione od il scioglimento di un partito politico deve essere deciso dalla Corte Costituzionale o da un corpo giuridico appropriato, attraverso una procedura con tutte le garanzie di giusto processo, trasparenza ed equità di giudizio.

La Corte Europea dei Diritti Umani ha una piuttosto ricca giurisprudenza in materia, specialmente accumulate dalla casistica della Turchia per via della legge del 22 aprile 1953 e la sua interpretazione dalla Corte Costituzionale Turca specialmente in confronto di partiti sospettati di ispirazione religiosa islamica ed altri tendenti a rappresentare la minoranza curda.

La Commissione di Venezia ebbe altre occasioni di rivisitare la materia. Nel Marzo 2004 ( 58ma Sessione Plenaria) adottò Linee Guida con rapporto esplicativo sulla legislazione sui partiti politici: con riferimento a certe questioni specifiche. Poi nel 2008 approvò lo studio Etude no 414 / 2006 come Codice di Buona Condotta in materia di Partiti Politici. Questi tre documenti contengono un compendio di norme segnalati come standard europee. Diverse opinioni riguardano leggi di Nazioni individuali quali la Moldova, la Turchia ed altri.

Il Codice tratta tutto l'arco delle materie. Sotto i principi generali, vengono date delle definizioni; la libertà nel crearle, e la non interferenza dello stato in questa fase, la possibilità di proibirle per ragioni del loro ricorso alla violenza, ma non perchè hanno finalità meramente regionali o locali. Ci sono i principi indirizzati agli stessi partiti: la preminenza del diritto, la democrazia, i diritti del uomo, sono i tre pilastri del patrimonio costituzionale devono essere principi fondamentali per la loro organizzazione, per il loro funzionamento e finanziamento. Un valore da seguire è quello della uguaglianza e la non-discriminazione. La trasparenza e l'apertura viene data come indicata per i dibattiti, per i documenti e per le procedure decisionali e la contabilità. Le strutture interne devono essere democratiche, con libertà di adesione e di dimissioni, pur con l'adempimento di condizioni compatibili con la libertà ed i valori Europee, con elezioni per le cariche direttive, e scelta di linee politiche fatta democraticamente. Nelle procedure di disciplina interna devono essere garantite i diritti di difesa. Un capitolo molto dettagliato concerne il finanziamento che deve rispettare i principi di responsabilità e di trasparenza. La Commissione di Venezia ha studiato la materia in un documento specifico: Le

linee direttrici sul finanziamento dei Partiti Politici. Un partito può chiedere pagamenti dai suoi aderenti, può ricevere donazioni se non proibite dalla legislazione nazionale, e deve rivelarli se ciò fosse imposto dalla legislazione. Non deve mettersi succube di interessi che potrebbero influenzarlo indebitamente nella sua funzione rappresentativa.

Nelle leggi elettorali moderne specialmente quelli che regolano sistemi di rappresentanza proporzionale l'ente partito politico si trova necessariamente come protagonista principale. I diritti di presentazione di candidati o di liste di candidati, di verifica di registri elettorali, e la presenza durante lo scrutinio dei voti espressi dall'elettorato sono riservati ai partiti, con certe qualifiche.

Si è discusso moltissimo sulla influenza che esercita un tipo di sistema, sulla pluralità di partiti. Duverger sostenne che il sistema proporzionale favorisce una più capillare rappresentanza degli elettori e dunque la sopravvivenza di partiti minori. Infatti però questo non risultò dove il sistema proporzionale fu adottato con il voto singolo trasferibile [cioè in Irlanda, in certi stati del Commonwealth d'Australia e nel mio paese]. Attraverso questo modo, il cittadino votante può indicare direttamente la scelta della persona da eleggere e non rimettersi alla scelta impostagli dal "suo" partito. Il bi partitismo britannico, a mio parere, non si deve attribuire solamente al sistema maggioritario, ma forse in maggior ragione, alla divisione Governo~Opposizione, che pone sempre i membri della camera dei comuni in posizioni contrapposte. Il Capo della Opposizione si trova sempre proiettato ad essere un futuro primo ministro e non soltanto un qualche oppositore del governo in carica. Influisce moltissimo la tradizione. In tutti i sistemi la forza del partito dietro un candidato esercita una influenza determinante. In tutte le nazioni, più nei grandi ma non trascurabile neanche nei piccoli, il sostegno collaterale del partito, durante tutte le fasi della campagna elettorale si sente insostituibile. Siamo in una svolta : la egemonia dei grandi partiti è mal sopportata dal privato cittadino, che si sente estraneo da queste organizzazioni la cui democrazia interna viene sempre sospettata e messa in dubbio. Vice versa nella contestazione elettorale che coinvolge una gran massa di gente e di mezzi di comunicazione, il candidato da solo non riuscirebbe nel farsi sentire. Allora si scorge una trasformazione del partito in una aggregazione populista che non si vanta delle strutture organizzative tuttora indispensabili. Nelle democrazie nuove dove le etiche di comportamento politico non forniscono garanzie adeguate, le leggi assumono un ruolo e di educazione e di controllo ancora maggiore, nella fase del coagulo di partiti, alleanze e coalizioni.

Comunque ed in conclusione i partiti rimangono sempre delle istituzioni formate liberamente da cittadini, ex ipotesi giuridica non-statali, ma sottoposte sempre a regole di diritto pubblico. Per la loro importanza e per la loro presenza essenziale per "la formazione ed espressione" della volontà popolare nelle democrazie, e vecchie e nuove, il diritto costituzionale non può disinteressarsene. Ancora più importante, si sottolinea, la legislazione "costituzionale" in materia nelle nuove democrazie, dove non si trova così forte il sostegno della continuità nella tradizione politica evolutiva. La scelta del sistema elettorale determina la nascita, la vita, il successo ed anche la lenta o precipitosa morte dei partiti politici<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Studio copioso, interessante, anche se non del tutto esauriente della Commissione di Venezia **CDL-AD(2004)003** [Report on Electoral Systems - Overview of available solutions and selection criteria adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session \(Venice, 12-13 December 2003\)](#).