

DERECHO DE PARTIDOS EN ITALIA

Isabella Maria LO PRESTI¹

1. EL LARGO CAMINO HACIA LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS. PREMISAS INTRODUCTORIAS

En Italia los partidos políticos fueron constitucionalizados por primera vez en la Constitución republicana de 1948. Antes de esta fecha, el ordenamiento italiano se alineaba con aquel fenómeno compartido por distintos países europeos de rechazo al reconocimiento del papel de intermediación de estos actores, resultado de las tesis del constitucionalismo liberal sobre los principios que debían guiar los sistemas políticos de aquel tiempo². No hay, así, ninguna referencia a los partidos políticos en el Estatuto Albertino³ que, como es conocido, permaneció formal-

¹ Ricercatrice di Diritto pubblico comparato. Dipartimento di Giurisprudenza Università degli Studi di Palermo.

Revisión del texto en castellano realizada por Penélope Oliva Boza, investigadora predoctoral en formación del departamento de Derecho Político de la UNED (Ayuda PRE2022-103623, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por el FSE+ en el marco del proyecto de investigación PID2021-124531NB-I00 «El Estado de Partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo»).

² Con más detalle lo explica M. SALVADOR MARTÍNEZ, «Función y constitucionalización de los partidos políticos», en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudio sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid, 2022, p. 75 y ss.

³ Para una reconstrucción histórico-jurídica del papel desempeñado por los partidos políticos durante la vigencia del Estatuto Albertino, véase S. BONFIGLIO, «Sulla tardiva genesi costituzionale dei partiti politici», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, núm. 3, 2018, p. 11 y ss.

mente en vigor hasta la caída del régimen fascista y la aprobación de la Constitución republicana; tampoco se encuentran indicios de la existencia de los partidos políticos en otros textos legislativos. Todo ello a pesar del hecho de que la evolución parlamentaria del sistema constitucional italiano, comenzada a finales del siglo XIX, había evidenciado el estrecho vínculo entre los partidos políticos y la dinámica infra-parlamentaria. El papel de los partidos, en esa fase, sin embargo, quedó circunscrito al interior de la asamblea representativa, muy alejado de la dimensión que en las décadas siguientes adquirirían los partidos de masas⁴ que ganaron protagonismo en la dimensión fáctica del sistema constitucional, pero no en la normativa.

Fue necesario esperar hasta el 1948 para que en un texto de carácter constitucional se reconociera el derecho de los ciudadanos de «asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a la determinación de la política nacional» (art.49). Como se verá más adelante, la formulación de esta específica disposición generó amplios debates en la Asamblea constituyente italiana, que estaba dividida sobre qué elementos del régimen jurídico de los partidos políticos debían ser constitucionalizados. Además, incluso después de la entrada en vigor de la Constitución italiana, las posturas mayoritarias de los constituyentes sobre el papel constitucional de los partidos continuaron siendo, durante mucho tiempo, el principal parámetro para el desarrollo legal del art.49. Sin embargo, la evolución y, más recientemente, la crisis del sistema de partidos ha impulsado la progresiva afirmación de una lectura evolutiva del texto constitucional, lo que ha permitido que el legislador haya podido desarrollar progresivamente su estatus legal.

Por tanto, en los párrafos siguientes se abordará el análisis del largo camino hacia la regulación de los partidos políticos italianos desde una perspectiva diacrónica que permita evidenciar los factores que han influido en este *excursus*. El estudio se centrará en las diferentes fuentes de regulación de la materia, comenzando por la constitucional y, a partir de allí, observando cómo el legislador ha desarrollado el art.49. En este sentido, las soluciones adoptadas en Italia evidencian un esfuerzo titánico por encontrar un punto de equilibrio entre las exigencias de regulación de estos sujetos, derivadas de su protagonismo en el ejercicio de funciones centrales para el funcionamiento del sistema representativo, y la garantía de su autonomía, dada la naturaleza que se les otorga como asociaciones de derecho privado.

⁴ S. BONFIGLIO, «Sulla tardiva genesi...», *op. cit.*, p.11. Tal y como indica A. POGGI, «La democrazia nei partiti», en *Rivista AIC*, núm.4, 2015, p.5 «el paso del terreno de la sociología al del derecho constitucional constituye principalmente el aspecto característico del partido moderno, entendido tanto como instrumento de integración, o incorporación de los intereses del pueblo en el aparato estatal, como instrumento de emergencia del conflicto social; de diferentes visiones del mundo».

El tema de la disciplina de los partidos políticos sigue siendo de actualidad, a pesar de que se ha debatido extensamente sobre este asunto y podría parecer que ya se ha dicho todo lo que había que decir al respecto. Sin embargo, en opinión de quien escribe estas líneas, la naturaleza de los partidos, tan permeable al contexto histórico, social, económico y político en el que actúan, explica bien la necesidad de continuar reflexionando sobre su estatuto legal. Una necesidad aún más imperiosa si se tienen en cuenta los profundos cambios que han revolucionado el modelo de partido teorizado a partir de la fisionomía de aquellos que han sido los actores protagonistas de los sistemas representativos del siglo xx⁵. Italia, al igual que otros países de su entorno, se enfrenta hoy en día al reto de encuadrar en un marco legal nunca acabado a estas nuevas fuerzas políticas. En este sentido, el enfoque comparado que se ha querido adoptar con esta obra constituye una valiosa herramienta de estudio, porque permite identificar aquellos aspectos en los que la disciplina de los partidos políticos puede abrirse a la recepción de soluciones ya experimentadas en otros ordenamientos.

2. LA GÉNESIS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS. LOS DEBATES CONSTITUYENTES

La posibilidad de dedicar una disposición constitucional *ad hoc* a los partidos políticos fue uno de los temas que más animó a los constituyentes. De hecho, era evidente que el papel desempeñado por estos actores en la fase pre-constituyente⁶ no podía dejar de tener impacto en la nueva Carta fundamental, hasta el punto de que se ha señalado que los partidos políticos fueron los verdaderos «padres» de la Constitución republicana italiana⁷. Aquella función para-constitucional que los partidos desempeñaban ya en la vida política de aquel tiempo exigía, como firmemente

⁵ Sobre este fenómeno véanse entre otros J. A. GÓMEZ YÁÑEZ, «Tendencias actuales en la vida interna de los partidos: 10 ideas sobre los partidos post-catch all, los partidos disfuncionales», en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudio sobre la función...*, op. cit., p. 197 y ss. El autor evidencia los principales cambios en las estructuras organizativas de los partidos y en la relación que estos mantienen con la sociedad, afirmando que «la afiliación ya no es un recurso relevante para estos partidos: se comunican a través de sus redes sociales y los medios digitales impresos».

⁶ Sobre el protagonismo de los partidos políticos en esta fase de la historia italiana véanse G. DELLEDONNE, «La resistenza in Assemblea costituente e nel testo costituzionale italiano del 1948», en *Historia Constitucional*, núm. 10, 2009, p. 233 y ss. y también V. CRISAFULLI, «I partiti nella Costituzione», en *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Florencia, 1969, p. 111, según el cual «el fortalecimiento de los partidos como verdaderos centros decisionales en cada sector de la vida pública nacional precede incluso el mismo reconocimiento formal del derecho de los ciudadanos a asociarse en partidos».

⁷ Así C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione*, en *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milán, 1952, p. 147.

ha sostenido Piero Calamandrei, un verdadero acto de valor⁸ por parte de la Asamblea, es decir, la formalización de estos sujetos en la Constitución. Sin embargo, la inclusión de una disposición sobre los partidos políticos en el texto constitucional no era una solución compartida por todos los constituyentes. Entre estos, un grupo minoritario se oponía a la elaboración de un artículo específico para ellos, argumentando que los partidos ya quedaban incluidos en el ámbito de la norma dedicada a las asociaciones⁹. Esta postura, por tanto, no negaba la relevancia jurídico-constitucional de estos actores políticos, pero diluía su importancia al incluirlos en la macro-categoría de las asociaciones, reguladas por el art. 18 de la Constitución.

Ahora bien, aunque la voluntad de reconocimiento de los partidos políticos en el nuevo ordenamiento constitucional —de forma directa o indirecta— era compartida por los constituyentes, las divergencias eran más profundas respecto a las cuestiones fundamentales del desarrollo normativo de su estatuto: ¿qué aspectos del régimen jurídico de los partidos debían constitucionalizarse? En otras palabras, ¿hasta qué punto debía llegar el legislador constitucional?¹⁰. Ante estos interrogantes las diferencias giraban en torno a dos concepciones distintas sobre la naturaleza de las funciones desempeñadas por los partidos políticos: por un lado, había quien sostenía que los partidos desarrollaban una función propiamente constitucional y, por tanto, necesitaban de una regulación ius-publicista; por otro lado, según otra interpretación, estos, al ser sim-

⁸ Debates constituyentes del 25 de octubre de 1946, disponibles en https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/commissione/sed006/sed006nc.pdf.

⁹ Tesis sostenida, entre otros, por Roberto Lucifero que, durante la sesión del 22 de mayo de 1947, declaraba: «(...) El derecho de los ciudadanos a organizarse en partidos políticos, honorables colegas, es ese derecho de asociación que ya hemos sancionado y consagrado, y yo no veo qué otra sanción o garantía debemos dar a los hombres libres de asociarse para perseguir fines comunes, salvo la de consagrar su derecho a asociarse para cualquier fin que la ley permita», y añadía: «el querer hacer una mención particular de los partidos políticos, en un contexto específico, con definiciones particulares, significa imponer a estas asociaciones políticas de ciudadanos libres limitaciones que son limitaciones a su libertad. Y me pregunto si en algún momento no nos encontraremos ante un “estatuto tipo” impuesto por la mayoría (y en esto estoy de acuerdo con el honorable Laconi) a los partidos de la minoría. (...) Declaro, por tanto, que considero todo este artículo una violación de esa libertad de asociación que ya hemos consagrado y que, así como voté en contra de la primera parte, votaré en contra de cualquier enmienda, porque considero que cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos tiene el derecho de actuar y asociarse, dentro de las leyes y la legalidad, según sus propias condiciones, por el bien del país, sin el beneplácito, exequátur o consentimiento de ninguna mayoría». El debate completo de aquella jornada puede consultarse en el siguiente enlace: https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf.

Para una detallada reconstrucción de los debates constituyentes, véase G. PASQUINO, «Art. 49», en G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (coord.), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1992, p. 7 y ss.; vid. también M. R. MAGNOTTA, «Costituzione e diritto vivente dei partiti politici», en *Nomos- Le attualità nel diritto*, 2, 2019, p. 4.

¹⁰ S. CURRERI, «La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio», en *DPCE Online*, 1, 2021, p. 403.

ples asociaciones de derecho privado, carecían de relevancia institucional y su disciplina quedaba fuera del alcance del legislador, excepto en lo relativo a los aspectos básicos de la vida asociativa.

Un análisis más detallado del art.49 de la Constitución ofrece la oportunidad de recordar algunas de las argumentaciones que fueron esgrimidas durante su redacción en la Asamblea constituyente. La disposición en cuestión dispone que: «Todos los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con métodos democráticos a la determinación de la política nacional».

Los titulares del derecho consagrado en la disposición citada son los ciudadanos, quienes, a través de los partidos políticos, pueden «concurrir en la determinación de la política nacional». A los partidos se les reconoce una función que podría calificarse como «instrumental»¹¹ ya que constituyen la herramienta para participar en la vida política nacional de manera efectiva¹². En este contexto, es importante señalar un asunto de naturaleza terminológica que adquiere relevancia para nuestro análisis. El verbo italiano «*concorrere*» (concurrir) se traduce frecuentemente al español como «participar»¹³, pero esta traducción no refleja con precisión el significado original elegido por los redactores de la disposición. De hecho, el verbo concurrir expresa la acción de «contribuir o influir conjuntamente en algo», según la definición proporcionada por el diccionario de la Real Academia Española; por tanto, este verbo conlleva una idea específica de pluralismo político e ideológico, que es a la vez premisa y fundamento del art.49 de la Constitución. El pluralismo al que se hace referencia se concreta en el rechazo de la configuración del partido como órgano del Estado, impostación de memoria fascista que había legitimado históricamente al partido único. El pluralismo implica también el reconocimiento de programas políticos diversos, sin limitaciones ideológicas. Además, el verbo concurrir alude a la existencia de formas alternativas de participación ciudadana en la vida política de la Nación, como los sindicatos o los movimientos cívicos.

La disposición constitucional también nos indica cómo deben concurrir los partidos políticos a la política nacional, es decir, «con método democrático». Esta expresión representa un nudo gordiano que ha impulsado, y sigue impulsando, los debates doctrinales sobre la interpretación y correcto desarrollo del art. 49. De hecho, el concepto de «método democrático» explica bien la profunda ambigüedad de la disposición analizada, ya que, a lo largo del tiempo, han surgido diversas interpreta-

¹¹ P. RIDOLA, «L'evoluzione storico costituzionale del partito politico», en *Annuario AIC*, 2008, p. 15.

¹² P. MARSOCCI, «La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento», en *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, p. 63.

¹³ Así, ocurre, por ejemplo, en la versión oficial de la Constitución en lengua española publicada por el Senado italiano, disponible en https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_SPAGNOLO.pdf.

ciones, todas perfectamente conformes con la formulación aprobada por la Asamblea Constituyente. Para facilitar la comprensión de las distintas posturas que se han planteado en la doctrina académica podemos distinguir dos enfoques. El primero, más antiguo, propone una lectura estricta del texto, según la cual el método democrático se refiere a la acción externa de los partidos. En cambio, el más reciente propone ampliar este concepto para incluir también la organización interna de los partidos. Así, en un primer momento prevaleció una interpretación que de forma correcta tuvo en cuenta las principales argumentaciones que se sostuvieron —y las que prevalecieron— durante los debates constituyentes a propósito de la posibilidad de introducir en el art. 49 alguna referencia al carácter democrático de los partidos. Sobre este punto se habían presentado dos propuestas en la Primera Subcomisión de la Asamblea constituyente, encargada de redactar las disposiciones en materia de derechos y deberes de los ciudadanos, cada una de las cuales reflejaba los distintos grados de intervención que la norma constitucional sobre partidos podría alcanzar. En la primera propuesta, elaborada por Umberto Mancini y Pietro Merlin, se defendía que el método democrático debía ser una característica tanto de la organización interna de los partidos como de su acción, que debía estar inspirada en los valores de la dignidad humana, la libertad y la igualdad¹⁴; además, se establecía una reserva de ley para la regulación de la actuación de los partidos. En cambio, la segunda propuesta, presentada por Lelio Basso, constaba de dos artículos distintos. El primero debía reconocer el derecho de los ciudadanos a asociarse en partidos «libre y democráticamente»¹⁵, sin otras especificaciones al respecto. En el segundo Basso proponía el reconocimiento de atribuciones de carácter constitucional para aquellos partidos políticos que contaran con un cierto respaldo electoral¹⁶. Esta segunda parte de la propuesta provocó una fuerte oposición de algunos constituyentes, principalmente de las fuerzas de izquierda, para quienes el reconocimiento a los partidos de unas funciones de naturaleza ius-publicista suponía que estos fueran dotados de personalidad jurídica, con la consecuente reducción

¹⁴ El texto de la propuesta debatida en la reunión del 19 de noviembre de 1946 era el siguiente: «Los ciudadanos tienen derecho a organizarse en partidos políticos que se formen con método democrático y que respeten la dignidad y la personalidad humana, según los principios de libertad e igualdad. Las normas para tal organización serán establecidas por una ley específica». *vid.* E. CANITANO, «Basso, Mortati e il problema dei partiti politici alla costituente. Due chiavi di lettura a confronto», en *Il Politico*, núm. 1, 1998, p. 38 y ss.

¹⁵ El texto, propuesto por Basso en la reunión del 19 de noviembre de 1946, era el siguiente: «Todos los ciudadanos tienen derecho a organizarse libre y democráticamente en un partido político, con el fin de concurrir en la determinación de la política del país».

¹⁶ Según Basso, en una disposición específica debía proclamarse que «a los partidos políticos que en las elecciones públicas hayan obtenido no menos de quinientos mil votos, se les reconocerán, hasta nuevas elecciones, atribuciones de carácter constitucional conforme a esta Constitución, por las leyes electorales y sobre la prensa, y otras leyes».

de su margen de autonomía. También se argumentó que la cuestión de las funciones constitucionales de los partidos no correspondía a la competencia de esa Subcomisión (encargada de derechos y deberes de los ciudadanos), por lo que se solicitó formalmente a la Segunda Subcomisión, competente en materia de organización constitucional del Estado, que examinara el texto sobre los partidos políticos, conjuntamente con la primera¹⁷. Sin embargo, esta reunión conjunta nunca se celebró.

Para superar las fracturas internas, los constituyentes decidieron abandonar la idea de reconocer funciones constitucionales a los partidos políticos y, en el pleno de la Asamblea, fue tramitado el siguiente texto, fruto de la síntesis entre las dos propuestas antes mencionadas: «Todos los ciudadanos tienen derecho a organizarse libremente en partidos políticos, con el fin de concurrir democráticamente en la determinación de la política del país. Se prohíbe la reorganización, bajo cualquier forma, del partido fascista». Pues bien, ya en este punto de los debates constituyentes, la renuncia al reconocimiento explícito de funciones constitucionales a los partidos marcó un primer elemento definitorio de estos sujetos que ha determinado la interpretación y desarrollo del art. 49: para el ordenamiento italiano los partidos políticos tienen naturaleza de asociaciones de derecho privado; una concepción que ni siquiera la más reciente jurisprudencia de la *Corte costituzionale* ha modificado, manteniéndose fiel, en este punto, a la lectura original del art. 49 de la Constitución¹⁸.

Las divergencias que habían surgido en el seno de la Primera Subcomisión respecto al «método democrático» volvieron a monopolizar el debate sobre la disposición relativa a los partidos políticos durante los trabajos del pleno de la Asamblea constituyente. El eje de estos debates fue la destacada enmienda presentada por Costantino Mortati y Carlo Ruggiero en la que se especificaban las dos dimensiones del método democrático en la vida de los partidos, interna y externa. El texto de la enmienda decía lo siguiente: «todos los ciudadanos tienen derecho a reunirse libremente en partidos políticos que se ajusten al método democrático en la organización interna y en la acción dirigida a la determina-

¹⁷ Sobre este punto, véase E. CANITANO, «Basso, Mortati e il problema...», *op. cit.*, p. 36.

¹⁸ En una de las últimas sentencias en las que la Corte constitucional italiana ha abordado incidentalmente la temática de los partidos, los jueces han vuelto a sostener la idea de que el papel constitucionalmente reconocido a estos actores es el de «asociaciones» a través de las cuales los ciudadanos pueden «concurrir con método democrático para determinar, también a través de su participación en las elecciones, la política nacional»; Sentencia Corte Constitucional 35/2017. Para un comentario sobre esta decisión véase A. RUGGERI, «La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum», en *Forumcostituzionale.it*, 25 de febrero de 2017, disponible en https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/ruggeri_nota_35-2017.pdf.

ción de la política nacional»¹⁹. En favor de una formulación más amplia que incluyese la referencia a la democracia interna de los partidos se había posicionado también Calamandrei, quien consideraba este requisito como una condición indispensable para asegurar que incluso dentro de los partidos políticos hubiese una verdadera democracia²⁰. Además, según Mortati, para evitar que el control sobre el requisito de la democracia interna se convirtiera en una limitación indebida a la libertad de asociación política, su supervisión podría encargarse a la Corte constitucional o a un órgano compuesto en partes iguales por representantes de los partidos.

Sin embargo, la enmienda Mortati-Ruggiero se criticó por ser su formulación excesivamente invasiva para aquella esfera de autonomía que se quería reconocer a los partidos políticos. Como defendió Umberto Merlin, debido a la absoluta novedad que el reconocimiento constitucional de los partidos suponía, no era oportuno ir más allá de su simple constitucionalización. Lo ideal era dejar para el futuro el desarrollo de ulteriores aspectos que no era necesario constitucionalizar. En palabras de Merlin, los constituyentes debían limitarse a «reconocer que este partido, en el ámbito externo, con método democrático, concurre en la determinación de la política nacional. Nada más que esto»²¹.

Finalmente, para superar el *impasse* entre los principales frentes en los que se fragmentó el pleno de la Asamblea²², Ruggiero y Mortati decidieron retirar la enmienda²³.

Sin duda, en los debates que marcaron los trabajos de la Asamblea constituyente influyeron diferentes factores, reflejo del contexto histórico-político de la época. Como es sabido, la Constitución italiana se redactó en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, una fase en la que pasado, presente y futuro tuvieron una influencia profunda en la construcción del nuevo ordenamiento democrático italiano. El recuerdo de un pasado dominado por un partido único que había eliminado cualquier forma de pluralismo alimentó la necesidad de reconocer y garantizar la coexistencia de distintas fuerzas políticas y, en general, de diferentes formas de participación ciudadana. En este periodo de la historia, posterior a los totalitarismos que Europa había vivido, los partidos fueron percibidos como «instrumentos imprescindibles de

¹⁹ Debates constituyentes del 22 de mayo de 1947, disponibles en https://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed129/sed129nc.pdf.

²⁰ Debates constituyentes del 4 de marzo de 1947.

²¹ Siempre durante los debates constituyentes del 22 de mayo de 1947.

²² Sobre este punto véase P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Nápoles, 2012, pp.115- 116.

²³ S. MERLINI, «I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)», en S. MERLINI (coord.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Florencia, 2009, p. 14. La enmienda fue formalmente presentada por Bellavista y definitivamente rechazada por el pleno.

expresión del pluralismo social y político, pero también como garantía de este»²⁴.

Por otra parte, en el contexto que se estaba viviendo se enfrentaban dos modelos opuestos de forma de Estado, representados respectivamente por la Unión Soviética y por los Estados Unidos de América. Este escenario colocaba a la extrema izquierda italiana y, especialmente al Partido Comunista, en una posición incómoda y muy precaria, razón por la que los constituyentes de este grupo político se opusieron firmemente a cualquier tipo de formulación que pudiese legitimar formas de control, o incluso de prohibición, de algunas formaciones políticas²⁵. En este sentido, la caracterización como antisistema de aquellos partidos más extremistas, después de la entrada en vigor de la Constitución, solo pudo producir unos efectos fácticos, de exclusión de estos de la formación de los gobiernos nacionales. Se suele hablar en este sentido de *conventio ad excludendum*, expresión que debe su origen al profesor Leopoldo Elia²⁶ y que hace referencia a aquel pacto entre las fuerzas políticas mayoritarias para excluir de las coaliciones de gobierno y, por tanto, de las negociaciones *post* electorales, a los partidos ubicados en los extremos del sistema político italiano de aquel tiempo, es decir, principalmente, al Partido Comunista Italiano²⁷ y a la extrema derecha, representada por el Movimiento Social Italiano²⁸.

En definitiva, las diferentes posturas que impulsaron los debates llevaron a los constituyentes a buscar una solución de compromiso y el resultado fue la aprobación de una disposición «*ambigua y polivalente*»²⁹ que, sin embargo, a lo largo de las décadas de su vigencia ha permitido al legislador intervenir de manera progresivamente más profunda en el desarrollo de esta materia, aprovechando el elevado grado de elasticidad de la formula constitucional.

²⁴ M. SALVADOR MARTÍNEZ, «Función y constitucionalización...», *op. cit.*, p. 79.

²⁵ *vid.* L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, en *Studi in memoria di Franco Piga*, Milán 1992, p. 407 y ss.

²⁶ L. ELIA, «Forme di governo», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milán, 1969, p. 639.

²⁷ Sobre los efectos producidos por la *conventio ad excludendum*, especialmente los que afectaron al Partido comunista italiano, véase A. D'ANDREA, «Costituzione e partiti "antisistema". Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra», en *Forum di Quaderni costituzionali*, 15.07.2008.

²⁸ Este resultado, por tanto, fue conseguido a través de una regla no escrita, a pesar de que la formulación definitiva del art. 49 de la Constitución no incluyó ningún límite para los partidos antisistema; en este sentido, puede consultarse A. POGGI, «La democrazia nei...», *op. cit.*, p. 13.

²⁹ V. CRISAFULLI, «I partiti nella Costituzione...», *op. cit.*, p. 111.

2.1. La delineación del art. 49 como eje del sistema de libertades asociativas

Los debates constituyentes sobre el reconocimiento, en una disposición específica, del derecho de asociación en partidos políticos involucraron otras previsiones constitucionales con las que el art. 49 de la Constitución mantiene vínculos sistémicos y que, debido a la formulación finalmente adoptada, contribuyen a profundizar en su contenido y sus límites. Estas disposiciones, en conjunto, rompieron con una tradición liberal, consagrada en el Estatuto Albertino, que desconocía la dimensión pluralista de la sociedad. De hecho, como ya se ha señalado, el texto constitucional de 1948 reconoció en las formaciones colectivas, sean estas asociaciones, partidos políticos o sindicatos, la manera de garantizar una participación efectiva de los ciudadanos en la vida política nacional.

En esta dimensión sistémica de las libertades asociativas³⁰, los pilares fundamentales son el art. 49 y el art. 18 de la Constitución. Este último consagra la libertad de asociación y su primer apartado establece que «Los ciudadanos tienen derecho de asociarse libremente, sin autorización, para fines que no estén prohibidos a los individuos por la ley penal». Según la doctrina mayoritaria, entre las dos normas existiría una relación del tipo *genus-species*³¹, en la que el art. 18 constituye el marco en el que pueden subsumirse todas aquellas formaciones pluralistas políticas a las que la Constitución reconoce un estatus especial en una disposición *ad hoc*³². Esta interpretación conlleva una consecuencia fundamental para el régimen jurídico-constitucional de los partidos, ya que los límites reconocidos por el art. 18 también les serían de aplicación. En este sentido, la disposición en cuestión, en su segundo apartado, prohíbe las asociaciones secretas y «las que persigan, incluso indirectamente, finalidades políticas mediante organizaciones de carácter militar». Como consecuencia, de esta forma se concreta uno de los posibles enfoques en los que el «método democrático» previsto para los partidos políticos se materializa: no puede desconocerse que se vulneraría esta previsión en el caso de partidos organizados según formas militares o paramilitares³³.

³⁰ P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milán, 1987, p. 146 y ss.

³¹ Véase U. DE SIERVO, «Associazione (libertà di)», en *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Turín, 1987, p. 491; y también C. ROSSANO, «Partiti politici», en *Enc. giur.*, vol. XXII, 1990, p. 3.

³² En P. RIDOLA, «L'evoluzione storico costituzionale...», *op.cit.*, p. 15, se observa que en la definición del estatuto constitucional de los partidos políticos italianos predomina «la dimensión "asociativa" sobre la "institucional"». Sobre la relación entre el art. 18 y el art. 49 de la Constitución, véase A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padua, 1992, p. 339 ss.

³³ *vid.* P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, 2004, p. 467-468.

El techo de este edificio simbólico del sistema asociativo y pluralista italiano está constituido por el art. 2 de la Constitución, que consagra el principio del libre desarrollo de la personalidad y la inviolabilidad de los derechos, así como el principio de solidaridad política, económica y social («La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes ineludibles de solidaridad política, económica y social»). En la visión originaria del constituyente, los partidos son una de las formaciones sociales a las que alude el art. 2, en las que el individuo participa en la vida política de forma colectiva y que son tuteladas por la Constitución como instrumento para el desarrollo de la personalidad. La inclusión del art. 49 en este entramado de libertades no solo preserva su valor y su autonomía, sino que potencia su alcance y, como señala el profesor Carlo Esposito, contribuye a garantizar que el derecho al voto sea ejercido de manera consciente e informada³⁴. En este sentido, se ha destacado que, a diferencia de otras formaciones colectivas, los partidos políticos son los únicos que pueden presumir de haber contribuido de forma activa a la construcción de la República italiana, debido al papel que desempeñaron en la fase pre-constituyente y en la redacción del texto constitucional³⁵.

Es cierto que esta visión hoy en día parece algo alejada de la realidad³⁶, ya que se ajusta a una dimensión político-participativa casi desaparecida en las democracias representativas actuales. Por ello, intervenir de manera más incisiva en el ámbito de la democracia interna de los partidos, más de lo que se ha hecho hasta ahora, podría ser una solución, parcial esto sí, al déficit de legitimación que afecta a los partidos políticos tradicionales, ya que una organización partidista más democrática podría garantizar una mayor inclusión y una mejor implementación de la *ratio* que subyace al sistema de libertades asociativas que los Constituyentes delinearon³⁷.

³⁴ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padua, 1954, p. 228.

³⁵ Sobre este punto, A. SAITTA, «Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici», en *Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Nápoles, 14-15 giugno 2019, p. 167, afirma que «cuando se trata de los partidos políticos (sobre todo en Italia), no se habla de un sujeto del pluralismo entre otros, sino del sujeto que ha marcado la historia, incluida la de la Constitución republicana».

³⁶ G. AZZARITI, «La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa», en *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, núm. 24, 2012/2013, p. 71.

³⁷ En este sentido, en A. POGGI, «La democrazia nei...», *op. cit.*, p. 20, la autora destaca que «A través de la exigencia de la democracia interna se logra esa inclusión que es el verdadero objetivo de la norma constitucional, ya que está sistemáticamente vinculada a los arts. 2 y 3 de la Constitución y a todas las normas sobre las libertades fundamentales y los derechos sociales».

2.2. La XII disposición transitoria y final de la Constitución italiana

En relación con los límites a la libertad de asociación en partidos políticos, es necesario hacer algunas breves consideraciones sobre la XII disposición transitoria y final de la Constitución italiana. Como puede apreciarse a partir de la lectura del art. 49, y a pesar de las distintas posturas de los constituyentes, la fórmula de compromiso que fue finalmente aprobada por la Asamblea ha consagrado un pluralismo político absoluto³⁸, o casi absoluto si se considera lo establecido en la disposición XII mencionada que prohíbe «bajo cualquier forma la reorganización del disuelto partido fascista». Esta previsión introduce el único límite de carácter ideológico a la creación de nuevos partidos políticos y establece una hipótesis explícita de «auto-derogación o ruptura»³⁹ constitucional. Según la clasificación elaborada por la doctrina, esta figura puede calificarse como «unidireccional»⁴⁰, ya que protege el ordenamiento italiano de una específica formación política.

Como antes se ha indicado, la propuesta de incluir una prohibición explícita de las formaciones de carácter fascista se presentó por primera vez durante los debates constituyentes relativos a la redacción del art. 18, que consagra la libertad de asociación. No obstante, la Primera Subcomisión decidió recoger esta previsión de manera específica solo para los partidos políticos y en una disposición final. De hecho, se debe a Dossetti la elaboración de la propuesta sobre la prohibición de la reorganización del partido fascista, que fue aprobada por unanimidad y enviada al pleno de la Asamblea⁴¹. Sin embargo, la inclusión en el nuevo texto constitucional de un caso puntual de derogación de la libertad de asociación en partidos políticos no contó con el apoyo de todos los constituyentes⁴². En particular, Lucifero defendía la necesidad de redactar una Constitución que fuese «a-fascista» y no se posicionara expresamente en contra⁴³,

³⁸ S. CURRERI, G. STEGHER, «I partiti politici in Italia», en *Federalismi.it*, núm. 23, 2018, p. 6.

³⁹ L. PEGORARO, A. RINELLA (coords.), *Sistemi costituzionali*, 2020, Turín, p. 458.

⁴⁰ B. PEZZINI, «Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana», en M. D'AMICO, B. RANDAZZO (coords.), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milán, 2011, p. 1379.

⁴¹ Debates constituyentes del 19 de noviembre de 1946, disponibles en <https://www.nascitacostituzione.it/04finali/12/index.htm>. Cabe señalar que la ubicación de la prohibición en cuestión entre las disposiciones finales y transitorias ha sido el resultado de la tarea de sistematización realizada por el Comité de Redacción de la Asamblea constituyente, a pesar de que nunca se le quiso atribuir un carácter temporal y su contenido es distinto de las demás previsiones finales.

⁴² Véanse, por ejemplo, las tesis sostenidas durante los trabajos del 25 de septiembre de 1946 por Lucifero y Mancini, quienes se posicionaron, respectivamente, en contra y a favor de la explicitación de la prohibición constitucional de asociaciones fascistas, disponibles en <https://www.nascitacostituzione.it/02p1/01t1/018/index.htm>.

⁴³ Debates constituyentes del 4 de marzo de 1947.

mientras que para Togliatti era necesaria una toma de posición clara que quedase formulada de forma explícita en el texto que iba a ser la norma fundamental del nuevo orden constitucional y que, por tanto, debía garantizar que lo que había ocurrido una vez no iba a repetirse⁴⁴. Esta fue la postura que finalmente prevaleció⁴⁵.

La prohibición de la reorganización del disuelto partido fascista reconocida en la XII disposición transitoria y final de la Constitución fue desarrollada por primera vez en la Ley 645/1952, conocida como *Legge Scelba*⁴⁶. Posteriormente, se aprobaron otros textos legales⁴⁷ que, junto con la interpretación que de la disposición constitucional en cuestión se ha hecho, ampliaron su alcance, extendiéndola a toda organización subversiva que use la violencia como método de acción, siendo este un método identificativo del fascismo. Por tanto, tras la entrada en vigor de la Constitución, prevaleció una lectura de la XII disposición transitoria y final que considera esta prohibición como una herramienta permanente de protección de la democracia frente a aquellas formaciones neofascistas que, en cualquier momento, podrían volver a amenazar la supervivencia del conjunto de valores y libertades que la Constitución italiana reconoce y tutela. El partido fascista cuya reconstitución está prohibida no es aquel que materialmente protagonizó los acontecimientos históricos del siglo xx, sino que la interpretación teleológica y sistémica del texto ha justificado una lectura que va más allá del pasado⁴⁸.

3. EL GRADUAL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS ITALIANOS

Como se ha visto, la Asamblea constituyente se hizo garante de la autonomía partidista y con la entrada en vigor de la Constitución los partidos políticos pudieron beneficiarse de la elasticidad del art. 49⁴⁹. De hecho, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, como se ha indicado, los partidos políticos ingresan en el ordenamiento italiano en calidad de simples asociaciones de derecho privado y, más específicamente, den-

⁴⁴ Debates constituyentes del 11 de marzo de 1947.

⁴⁵ Para un relato detallado de los debates constituyentes, véase B. PEZZINI, «Attualità e attuazione della XII disposizione finale...», *op. cit.*, p. 1384.

⁴⁶ Anterior a la entrada en vigor de la Constitución es la Ley 1546/1947, «*Norme per la repressione dell'attività fascista e dell'attività diretta alla restaurazione dell'istituto monarchico*».

⁴⁷ La *Legge Scelba* fue modificada por la Ley 152/1975, «*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*», aprobada para la lucha contra el fenómeno del terrorismo interno y, posteriormente, por la Ley núm. 205/1993, «*Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*».

⁴⁸ En este sentido, U. DE SIERVO, «Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista», en *Giur. cost.*, pp- 1975- 3276.

⁴⁹ P. MARSOCCI, «La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici...», *op. cit.*, p. 64.

tro de la categoría de asociaciones sin personalidad jurídica o, siguiendo la terminología empleada por el Código civil, «*non riconosciute*»⁵⁰.

Esta forma les otorga un estatus privilegiado, ya que estas asociaciones gozan del mayor grado de autonomía existente. El legislador civil establece en materia de asociaciones no reconocidas unas reglas mínimas⁵¹ relativas a la forma del acto constitutivo, los requisitos de contenido que deben cumplir los estatutos internos y los principios básicos para la administración de los recursos de la asociación; lo restante queda dentro de la esfera de autonomía de los asociados, quienes podrán organizarse libres de injerencias externas. Esto conlleva que, en materia de partidos políticos, para lo que no esté regulado por el legislador, se aplican las disposiciones del Código civil⁵². Nos encontramos, por tanto, con un sujeto que, debido a su naturaleza híbrida, recibe una regulación mixta, compuesta por fuentes de derecho privado y de derecho público⁵³.

Con la entrada en vigor de la Constitución, la cuestión del «método democrático» (con el que concurrir a la determinación de las decisiones políticas) se proyectó sobre los debates relativos al desarrollo legal del régimen de los partidos y volvieron a manifestarse las preocupaciones sobre la intervención del legislador en esta materia y los riesgos de que, a través de esta, se introdujesen instrumentos de control sobre la autonomía estatutaria de los partidos. A pesar del interés mostrado desde un principio por los estudiosos en este tema, este no se tradujo a nivel normativo en decisiones legislativas. De hecho, los partidos políticos italianos no fueron objeto de una norma legal hasta la aprobación de la Ley 195/1974, que reguló la financiación pública y directa de la política⁵⁴. A pesar de que dicha ley no se ocupó de cuestiones relativas a

⁵⁰ A lo largo de las legislaturas, en algunos proyectos de ley en materia de regulación de los partidos políticos se ha propuesto la modificación de su estatus como asociaciones privadas dotadas de personalidad jurídica. Para un análisis detallado de estos proyectos de ley, *vid.* G. MAESTRI, ««Con metodo democratico» i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione, nella XVI legislatura», en *Rassegna parlamentare*, 4, 2012, pp. 857-886.

⁵¹ Véanse los arts. 14, 16 y de 36 a 38 del Código civil italiano.

⁵² Esta tesis ha sido confirmada por la doctrina mayoritaria italiana de los años cincuenta, contraria a una regulación publicista de los partidos, como señala A. POGGI, «La democrazia nei...», *op. cit.*, p.15.

⁵³ Tal y como indica M.R. MAGNOTTA, «Costituzione e diritto vivente...», *op. cit.*, p.19, «el concurso de las disciplinas públicas y privadas en la regulación del derecho de los partidos políticos representa un argumento válido para justificar la naturaleza ambivalente de los partidos, por lo que el reconocimiento de la función constitucional atribuida a los propios partidos se convierte en la fórmula clave, premisa para un sistema de partidos políticos que responda a los principios constitucionales».

⁵⁴ *Ley 2 de mayo de 1974, núm. 195, de Contribución del Estado al financiamiento de los partidos políticos*. Sobre la fase anterior a esta primera intervención del legislador italiano, puede consultarse P. IGNAZI, C. FIORELLI, «Le risorse dei partiti. i partiti italiani alla prova della legge n.13 del 21 febbraio 2014», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019, p.4, los autores hablan de «vacío normativo» para referirse al «inmovilismo sustancial en el que el parlamento prefirió no intervenir en la regulación del

la organización interna de los partidos, esta intervención del legislador italiano marcó un cambio de perspectiva en la materia⁵⁵, ya que se reconoció que los partidos políticos podían ser objeto de una regulación sobre los aspectos ius-publicistas de su estatus.

El sistema de financiación previsto por la Ley 195/1974 permaneció en vigor hasta los años noventa del pasado siglo, momento en el que la política italiana fue sacudida por el escándalo conocido con el nombre de «*Tangentopoli*», que involucró a algunas de las fuerzas políticas históricas en casos graves de corrupción. Esta crisis culminó con la celebración del referéndum abrogativo del 18 y 19 de abril de 1993, en el que el electorado tuvo la ocasión de castigar a las fuerzas políticas, votando a favor de la derogación de buena parte de la normativa sobre la financiación pública de la política⁵⁶. Este resultado marcó el comienzo de una etapa de gran activismo legislativo: en menos de una década se pasó de un sistema de contribución a los gastos electorales de aquellos partidos que hubiesen obtenido un respaldo electoral mínimo, con la aprobación de la Ley 515/1993, a la previsión de formas de financiación indirecta y privada con la Ley 2/1997, hasta llegar a la re-introducción *de facto* de un sistema de financiación pública básicamente directa, gracias a la Ley 157/1999, que aumentó el reembolso de gastos electorales y dispuso su derogación anual⁵⁷.

Sin embargo, después de la intensa actividad del legislador italiano durante los noventa, la regulación de los partidos políticos fue objeto de una importante reforma con la Ley 96/2012⁵⁸. Esta intervención legislativa se inscribió en una tendencia común a muchos países europeos en esos años⁵⁹, en los que se llevó a cabo una labor de profundización en las

financiamiento de la política». Sobre este punto, también puede consultarse F. BONINI, «Una “istituzionalità cosiddetta esterna”. Sui partiti nella storia costituzionale della Repubblica», en G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOCSECHI (coords.), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Nápoles, 2018, p. 19 y ss.

⁵⁵ *vid.* F. BIONDI, «Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua “abolizione”», en G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (coords.), *Il finanziamento della politica*, Nápoles, 2016, p. 18.

⁵⁶ En concreto, resultaron derogados los arts. 3 y 9 de la Ley 195/1974, inherentes a la financiación pública de la actividad ordinaria de los partidos, mientras que se mantuvieron en vigor las reglas sobre contribución pública para gastos electorales.

⁵⁷ *vid.* P. IGNAZI, C. FIORELLI, «Le risorse dei partiti...», *op. cit.*, p. 6. Un análisis sobre los puntos débiles de esta normativa se encuentra disponible en L. FOTI, «Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti», en *Rivista AIC*, 3/2012, pp. 3-4.

⁵⁸ Ley 96/2012, de 6 de julio, de Normas sobre la reducción de las contribuciones públicas a favor de los partidos y movimientos políticos, así como medidas para garantizar la transparencia y el control de los informes de estos. Delegación al Gobierno para la adopción de un texto único de las leyes relacionadas con la financiación de los partidos y movimientos políticos y para la armonización del régimen relativo a las deducciones fiscales.

⁵⁹ Véanse los estudios llevados a cabo por la organización intergubernamental IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) y, entre estos, especialmente el realizado por D.R. PICCIO, «The state of political finance regulation in Western Europe», *Discussion Paper* núm. 13, 2016, p. 4 y ss.

regulaciones vigentes en materia de partidos, en parte como respuesta a la crisis económica que desde 2008 afectó a varias economías nacionales. Además, a nivel interno, una vez más la intervención del legislador en el ámbito de los partidos se debió a otro momento crítico de la política italiana, marcado por nuevos escándalos relacionados con el uso ilegítimo de los reembolsos electorales en los que estuvieron involucrados dos partidos italianos: la *Leiga Nord* y la *Margherita*.

Estos acontecimientos revelaron la incapacidad de la normativa vigente para asegurar un vínculo efectivo entre los gastos electorales y los recursos públicos obtenidos por los partidos solicitantes, así como la ineficacia de los mecanismos de control sobre el uso de esos recursos. Esto desembocó en la necesidad de una intervención legislativa que reformase el sistema. Por ello se adoptó la Ley 96/2012, que en materia de financiación dispuso la reducción al 70 por 100 de la partida de los reembolsos para gastos de cualquier tipo (no solo electorales) y la cofinanciación para el 30 por 100 restante⁶⁰.

Al mismo tiempo, el legislador llevó a cabo por primera vez una fusión entre la regulación de la organización interna de los partidos y el régimen de financiación política. De hecho, se introdujeron unos requisitos mínimos de democracia interna y de transparencia que prepararon el terreno a una regulación más profunda de los partidos realizada en los años siguientes. A este respecto, cabe destacar la disposición según la cual los partidos debían adaptar sus propios estatutos y su organización interna a principios democráticos «con particular atención a la elección de los candidatos, al respeto de las minorías y a los derechos de los afiliados»⁶¹. Asimismo, se creó la Comisión para la transparencia y el control de los informes financieros de los partidos y movimientos políticos (*Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici*)⁶², encargada de efectuar controles sobre la gestión financiera de los recursos recibidos. Sin embargo, a pesar de las novedades formales, la ley mencionada carecía de un verdadero carácter prescriptivo, ya que dicha Comisión no tenía competencias para efectuar ningún tipo de control sobre los estatutos. De hecho, solo unos meses después, se adoptó el Decreto ley 149/2013, convertido en la Ley 13/2014, sobre la abolición de la financiación pública directa⁶³.

⁶⁰ Para un examen detallado de esta regulación, véase L. FOTI, «Modifiche alla legge...», *op. cit.*, p. 5 y ss.

⁶¹ Art. 5.2, Ley 96/2012.

⁶² Art. 9.3, Ley 96/2012.

⁶³ Decreto-ley 149/2013, de 28 de diciembre, «Abolición de la financiación pública directa, disposiciones para la transparencia y la democracia de los partidos y regulación de las contribuciones voluntarias e indirectas a su favor». Por tanto, formalmente, la reforma de la normativa en vigor se llevó a cabo con el instrumento del decreto-ley, posteriormente convertido en ley por el Parlamento. Ahora bien, como señaló la doctrina, en este caso es dudosa la existencia de las razones de extrema necesidad y urgencia que según el art. 77 de la Constitución italiana justifican el uso de este instrumento normativo, más aun teniendo en cuenta que la *Camera dei deputati* ya había aprobado

3.1. El registro nacional de los partidos como eje del nuevo sistema de financiación política. Los requisitos para la inscripción a la luz del *soft law* supranacional

Entre las novedades más interesantes introducidas por la Ley 13/2014 destaca la creación del registro nacional de partidos políticos⁶⁴. Antes de analizar detalladamente las reglas para la inscripción y los efectos que estas producen, es conveniente dedicar algunas breves reflexiones a la influencia producida por fuentes de carácter supranacional en la introducción de esta herramienta para la regulación de los partidos políticos italianos. Piénsese en la labor de la Comisión de Venecia que, mediante la elaboración de directrices y dictámenes, ha proporcionado a los legisladores nacionales parámetros uniformes para la protección de la democracia en el desarrollo del marco legal interno⁶⁵. En este contexto, es emblemática la adopción de las «*Guidelines on political party regulation*», publicadas por primera vez en 2010⁶⁶ y

un texto de ley con el mismo contenido, que había sido enviado al Senado para proceder con sus lecturas; más específicamente, la propuesta de ley, titulada «Abolición de la financiación pública directa, disposiciones para la transparencia y la democracia de los partidos y regulación de las contribuciones voluntarias e indirectas a su favor» (AC 1154), fue aprobada por la *Camera dei deputati* el 16 de octubre de 2013. Sin embargo, el Gobierno decidió adelantarse, adoptando el mencionado decreto ley. Para una lectura crítica de lo expuesto, véase R. DICKMANN, «La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n.149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità», en *Federalismi.it*, 5, 2014, pp. 1-30; A. SAITTA, «Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti», en *Forumcostituzionale.it*, 17 diciembre 2013; M. FRANCAVIGLIA, «La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge núm. 149/2013», en *Rivista AIC*, núm. 1, 2014, pp. 1-4.

Ley 13/2014, de 21 de febrero, «Conversión en ley, con modificaciones, del decreto ley de 28 de diciembre de 2013, núm. 149, relativo a la abolición de la financiación pública directa, disposiciones para la transparencia y la democracia de los partidos y regulación de las contribuciones voluntarias e indirectas a su favor».

⁶⁴ La denominación exacta es: Registro nacional de los partidos políticos reconocidos según el decreto-ley 28 de diciembre de 2013, núm. 149, convertido en ley, con modificaciones, por la ley 21 de febrero de 2014, núm. 13 (*Registro nazionale dei partiti politici riconosciuti ai sensi del decreto-legge 28 dicembre 2013, núm. 149, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, núm. 13*), disponible en <https://www.parlamento.it/1063>.

⁶⁵ *vid.* Ó. SÁNCHEZ MUÑOZ, «Estándares de la Comisión de Venecia sobre la regulación de los partidos políticos», en J.M. CASTELLÀ ANDREU, M. MONTOBBIO, S. GRANATA MENGHINI (dirs.), *Estado de derecho, democracia y globalización: una aproximación a la Comisión de Venecia en su XXX aniversario*, Madrid, 2022, pp. 309-323; también J.Á. CAMISÓN YAGÜE, «El registro de partidos y su problemática», en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudio sobre la función...*, *op. cit.*, p. 117.

⁶⁶ La primera versión del documento, titulada «Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos», adoptada por la Comisión de Venecia en su 84ª sesión plenaria (15-16 de octubre de 2010) está disponible en castellano y puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa).

actualizadas en 2020⁶⁷, a través de las cuales la Comisión de Venecia ha establecido unos principios básicos en materia de regulación de los partidos políticos, en consonancia con los valores promovidos por el Consejo de Europa. En este documento, por un lado, se destaca que las soluciones adoptadas por las distintas legislaciones nacionales pueden legítimamente diferir, ya que reflejan contextos históricos y políticos heterogéneos; por otro lado, a pesar de estas diferencias, se reconoce la posibilidad de identificar algunas pautas comunes que puedan orientar la intervención del legislador.

Más específicamente, respecto a la posibilidad de constituir un registro nacional de partidos políticos, la Comisión de Venecia ha señalado que esta medida está justificada siempre que el procedimiento de registro sea funcional para la consecución de los objetivos perseguidos por el legislador (es decir, regular el reconocimiento de la personalidad jurídica, seleccionar el acceso al régimen de financiación o la participación en las competiciones electorales) y que las condiciones establecidas para la inscripción sean proporcionales a estos propósitos. Asimismo, las legislaciones nacionales pueden requerir que el partido solicitante adopte un estatuto que se ajuste a un contenido mínimo, ya que la *ratio* que subyace a esta condición es aquella que busca garantizar la publicidad y la transparencia de los principales aspectos organizativos del partido y de los procesos de toma de decisiones. En este sentido, publicar los criterios de composición de los órganos de gobierno, las modalidades de selección de los candidatos presentados a las competiciones electorales o incluso el reglamento interno para la adopción de las decisiones en la asamblea de los afiliados son medidas que garantizan que los partidos registrados cumplan con estándares comunes de democracia interna, aumentando —supuestamente— la calidad democrática del sistema de partidos en su conjunto.

La Comisión de Venecia presta especial atención también a la hipótesis de denegación de la solicitud de registro, especialmente en aquellos casos en los que la normativa nacional condiciona el registro a la posibilidad de que el solicitante sea reconocido legalmente como partido político; y esto porque la denegación tendría un efecto jurídicamente comparable a la disolución del partido mismo. Por tanto, para que no se produzca una vulneración del art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, los motivos de una posible denegación deben ser redactados de forma clara y sin dejar lugar a dudas. Las mismas consideraciones se aplican en el caso de que se exija la inscripción previa como requisito para la participación de los partidos políticos en las elecciones o para el acceso a la financiación pública.

Este breve paréntesis sobre las principales indicaciones de la Comisión de Venecia permite analizar, desde una perspectiva no solamente

⁶⁷ European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Office for democratic institutions and human rights (OSCE/ODIHR), *Guidelines on political party regulation*, Second edition, CDL-AD (2020)032, 2020.

interna o estatal, las novedades introducidas en el ordenamiento italiano con la reforma de 2013. En primer lugar, para la inscripción en el registro se exige que el partido solicitante adopte un estatuto que cumpla unos requisitos básicos que en algunos casos constituyen verdaderas y propias reglas de democracia interna. A este propósito, según el texto literal de la disposición legal, el estatuto deberá respetar la Constitución y el derecho de la Unión europea, previsión que, a pesar de su generalidad, recibe cierto grado de especificación en la indicación puntual por parte del legislador sobre la información que en la inscripción se debe proporcionar. En este sentido, el partido debe indicar su símbolo y su denominación exacta, elementos esenciales de reconocimiento, que deben ser diferentes y distinguibles de aquellos ya utilizados por otros partidos (art. 3.1); su sede legal; también el número, la composición y las atribuciones de los órganos ejecutivos, deliberativos y de control del partido, además de las modalidades de su elección y la duración de su mandato. De estas últimas previsiones se puede deducir para los partidos la obligación de que sus órganos deliberativos sean electivos y reciban un mandato limitado en el tiempo.

Otros requisitos establecidos para los estatutos son simples directivas de contenido que, sin embargo, producen cierto impacto —aunque indirecto— sobre la mejora de los estándares de democracia interna. En este sentido, destaca la indicación de la periodicidad de los congresos nacionales del partido y las relativas a las medidas disciplinarias, aspectos ambos que afectan directamente a la participación de los afiliados⁶⁸. Estos elementos tienen un efecto potenciador, al menos en cuanto a la transparencia, ya que aportan publicidad a aspectos de la vida y de la organización interna de los partidos. Esta finalidad está establecida expresamente por el propio art. 2 del Decreto-ley 149/2013, que dispone que «la observancia del método democrático, de conformidad con el art. 49 de la Constitución, se garantiza también mediante el cumplimiento de las disposiciones del presente decreto»⁶⁹. El art. 2 mencionado debe leerse en relación con el art. 18 del mismo decreto, que circunscribe su ámbito de aplicación a los partidos, movimientos políticos y agrupaciones políticas organizadas que hayan participado en las elecciones para la renovación del Senado, de la Cámara de Diputados, del Parlamento europeo, de los consejos regionales y de aquellos de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, y que hayan logrado la elección de al menos un candidato con su propio símbolo o que hayan presentado, para las mismas consultas electorales indicadas,

⁶⁸ Véase art. 3, letra c).

⁶⁹ También en el informe que acompaña el proyecto de ley de conversión del Decreto-ley 149/2013 se deja claro que la razón de ser de la norma es aquella de «vincular de manera estructural el nuevo modelo de financiación política a un sistema de reglas que garantice la democracia interna de los partidos políticos y la transparencia de su funcionamiento y sus balances, identificando un punto de equilibrio entre el principio de libertad de asociación política (que constituye un fundamento de toda democracia) y las igualmente importantes necesidades de legalidad que deben acompañar cada intervención pública de apoyo».

candidatos en al menos tres circunscripciones. También se incluyen los partidos y movimientos políticos que estén vinculados a un grupo parlamentario o a uno de los componentes políticos en los que se organiza el grupo mixto, así como aquellos que hayan participado, junto con otros, en una competición electoral y hayan conseguido que al menos un candidato fuera elegido. Por tanto, el ámbito subjetivo de la normativa examinada está basado en un criterio de «representatividad efectiva», ya que, como señala la doctrina, «solo la participación activa en la competición electoral, siendo una función de interés público, justifica una regulación pública en cuanto a la financiación»⁷⁰.

Sin embargo, a pesar de este vínculo estricto entre ámbito subjetivo y participación en las elecciones, el legislador no aprovechó la ocasión para exigir, como requisito para el registro, la previsión en los estatutos de formas democráticas de selección de candidatos. En este sentido, la *Corte costituzionale*, en el conocido Auto 79/2006⁷¹, si bien excluyó que los partidos fueran titulares de poderes constitucionales, subrayó que el papel que estos cumplen en el momento de la presentación de las listas electorales posee «*rilevanza costituzionale*». Consecuentemente, la adopción de mecanismos democráticos de selección de candidatos como requisito para el registro habría sido una forma de trasladar al derecho positivo lo señalado por los jueces constitucionales. Por otra parte, teniendo en cuenta la centralidad del papel que los partidos ostentan en el proceso electoral, ha de valorarse positivamente la previsión de una norma *ad hoc* para la aplicación del principio de paridad de género en la composición de las listas electorales: el art.9 del Decreto-ley 149/2013, titulado «paridad de acceso a los cargos electivos» (*parità di accesso alle cariche elettive*), después de consagrar en su primer apartado el compromiso de los partidos para promover la paridad de género, establece que el partido registrado que presente listas electorales en las que un género esté representado por debajo del 40 por ciento sufrirá una reducción de las contribuciones indirectas.

El registro está disponible para ser consultado por cualquier persona *on line*, en la página web del Parlamento italiano y se articula en dos partes: en la primera se encuentran aquellos partidos que han adoptado un estatuto conforme a lo exigido por el art.3 del Decreto-ley 149/2013; la segunda parte enumera los partidos que han cumplido las obligaciones previstas por la ley para el acceso a la financiación pública indirecta.

La accesibilidad a la información sobre los principales aspectos organizativos de los partidos inscritos, además de mediante el registro *on line*, está garantizada por la página web de la que cada partido debe dotarse en virtud de lo dispuesto en el art.5 del Decreto-ley. Sin embargo, sobre este punto, se comparte la crítica formulada en la doctrina sobre

⁷⁰ M. R. ALLEGRI, «Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici», en *Rivista AIC*, marzo 2014, p. 7.

⁷¹ Corte Constitucional, ordenanza del 24 de febrero de 2006, núm. 79.

la duplicación, redundante e innecesaria, de la información a través de dos canales, uno institucional y otro privado⁷².

Queda por señalar un punto crucial de la normativa bajo examen: la inscripción en el registro no es obligatoria y no es condición *sine qua non* para ser reconocido jurídicamente como partido político o para actuar como tal. En otras palabras, un partido que no desee registrarse ni someterse a las reglas correspondientes simplemente no accederá al régimen de beneficios financieros establecido por la ley (del que se hablará en los párrafos siguientes), pero podrá seguir recibiendo contribuciones privadas y presentar candidatos en las elecciones⁷³. A pesar de esto, debe señalarse que, a través de una posterior intervención legislativa, la Ley 165/2017 ha logrado cierta uniformidad entre los partidos no registrados y los estándares de transparencia establecidos para aquellos ya inscritos. Así, independientemente de su inscripción, cualquier partido que quiera participar en las elecciones deberá presentar una declaración con la sede, el representante legal, los órganos del partido o, alternativamente, el estatuto, que será publicada en la página web del Ministerio del Interior, en la sección «Elecciones transparentes»⁷⁴. De esta forma, se extienden las garantías mínimas de democracia que el registro asegura, incluso fuera de su ámbito, lo que puede considerarse un efecto positivo de la intervención del legislador de 2013, que ha supuesto un punto de inflexión en la regulación de los partidos políticos.

3.2. El controlador del registro: la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici

La supervisión del registro está a cargo de la *Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici* (en adelante, Comisión), constituida en 2012, aunque con una denominación en parte diferente. Es un órgano colegiado, compuesto por cinco miembros, designados respectivamente uno por el presidente de la *Corte di Cassazione*, uno por el *Consiglio di Stato* y tres por el presidente de la *Corte dei Conti*, entre magistrados de cada una de las jurisdicciones mencionadas⁷⁵. El mandato de los comisarios es de cuatro años y puede

⁷² M. R. ALLEGRI, «Prime note sulle nuove...», *op. cit.*, p. 12.

⁷³ Este último aspecto constituye uno de los puntos débiles de la regulación en vigor según G. MAESTRI, «Il tempo variabile della democrazia nei partiti: considerazioni diacroniche tra Italia e Spagna», en *DPCE Online*, 1, 2021, p. 484. También crítico a este respecto, A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milán, 2018, p. 55.

⁷⁴ Art. 4, Ley 165/2017, de 3 de noviembre, «Modificaciones al sistema de elección de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Delegación al Gobierno para la determinación de los distritos electorales uninominales y plurinominales».

⁷⁵ Sobre la composición y la duración del mandato sigue aplicándose el art. 9, III comma, de la Ley 96/2012.

renovarse una sola vez, con el fin de garantizar, por un lado, la imparcialidad de este órgano y, por el otro, la continuidad del cargo. Cabe señalar que existe un vínculo orgánico entre la Comisión y el Parlamento, ya que esta tiene su sede en la Cámara de los Diputados, que, junto con el Senado, provee al personal de secretaría que asiste en las tareas de los comisarios. Sobre este punto, también debe destacarse que en los informes anuales que la Comisión elabora y presenta a los presidentes de ambas Cámaras se ha manifestado en repetidas ocasiones su preocupación por la falta de personal suficiente para hacer frente a las diversas actividades que está llamada a realizar; una cuestión que, aunque señalada desde su creación, hasta la fecha aún no se ha resuelto⁷⁶.

La Comisión tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la normativa, lo que implica llevar a cabo una serie de controles de distinta naturaleza.

En la fase de inscripción, esta debe verificar que los estatutos de los partidos solicitantes cumplan con lo establecido por el legislador y, en caso de que falte algún requisito, antes de denegar el registro, deberá asignar un plazo para su subsanación. De este modo, se gradúan los efectos de un incumplimiento y solo si el solicitante no ajusta el estatuto a las indicaciones recibidas, se le rechazará la solicitud de inscripción. Para facilitar las operaciones de registro y orientar a los partidos durante esta fase, la Comisión ha adoptado unas directrices sobre la redacción y presentación de los estatutos, en las que se subraya la necesidad de que las indicaciones requeridas por el legislador sean redactadas de forma clara y cierta. Además, con el fin de garantizar una mejor protección del interés del partido solicitante y de su derecho de defensa, la denegación deberá estar debidamente motivada y contra esta cabrá recurso ante el juez administrativo⁷⁷.

En la doctrina se han planteado numerosas dudas sobre la capacidad de la Comisión para realizar un control efectivo en este ámbito. Al respecto, se suele subrayar que la verificación efectuada es formal y, sobre todo, abstracta, ya que no tiene en cuenta la efectiva aplicación del estatuto por parte del partido⁷⁸. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un control más profundo y estricto en esta fase específica de inscripción en el registro podría transformarse en una forma de autorización previa, que no está permitida en nuestro ordenamiento. Al mismo tiempo, para mejorar la calidad de la actuación de la Comisión, se podría resolver de manera definitiva el problema del déficit de personal que ha sido señalado repetidamente y que le impide cumplir adecuadamente con los controles que debe llevar a cabo, incluidos los de los informes financieros anuales que los partidos deben presentar.

⁷⁶ Los informes pueden consultarse en <https://www.camera.it/leg18/1234>.

⁷⁷ Art. 4, III-bis, Decreto-ley 149/2013.

⁷⁸ F. DI MASIO, D.R. PICCIO, «La disciplina della politica. La regolazione dei partiti», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, núm. 2, 2015, p. 407.

3.3. El régimen de la financiación (pública indirecta) para los partidos registrados. ¿Se ha llegado a un punto definitivo?

El Decreto-ley 149/2013, como se ha señalado, ha mantenido de forma inalterada el vínculo entre la financiación y el cumplimiento de ciertos requisitos —mínimos— relativos a la organización interna de los partidos que soliciten su inscripción en el registro, tal como se establecía en la normativa anterior. Sin embargo, se ha introducido una modificación en el sistema de financiación, que ha pasado de ser un mecanismo de financiación directa a uno indirecto, basado en dos principales fuentes de ingresos: las contribuciones voluntarias privadas, en favor de las cuales se establecen beneficios fiscales, y los recursos que los contribuyentes pueden destinar a un partido y, más específicamente, el 2 x 1000 del impuesto anual sobre la renta de las personas físicas (IRPF).

El legislador volvió a ocuparse de la materia en 2019 en el marco de la Ley 3/2019 de Medidas para la lucha contra los delitos contra la administración pública, así como en materia de prescripción del delito y en materia de transparencia de los partidos y movimientos políticos, que introdujo nuevas medidas anticorrupción⁷⁹. En lo que concierne a los partidos políticos, el legislador ha reforzado la protección de la transparencia de los recursos privados que reciben y ha ampliado el régimen de publicidad previsto para los ingresos recibidos por cada partido a otro tipo de entidades vinculadas a ellos, como los movimientos políticos y las fundaciones políticas. Al mismo tiempo, se han reforzado los poderes de investigación de la Comisión, aunque, como se ha señalado, sigue sin haberse solucionado el problema del déficit de personal. Más concretamente, en cuanto a los recursos estrictamente privados, se ha introducido la obligación de que los partidos que reciban contribuciones superiores a los 500 euros anuales de un mismo sujeto publiquen, en un registro personal, todos los datos relativos a la donación dentro del mes siguiente. Esto incluye la identidad del sujeto contribuyente, el total de la inversión y la fecha exacta. Estos datos deberán ser publicados también en la página web del partido por un periodo de cinco años. Este deber no solo se aplica a los recursos en dinero sino a cualquier forma de ayuda⁸⁰. Además, la Ley 3/2019 ha modificado el umbral establecido por el Decreto-ley 149/2013 en cuanto al deber de comunicar a la presidencia de la Cámara el listado de los sujetos contribuyentes, reduciéndolo de 5000 a 500 euros⁸¹. Este mismo listado será publicado en la página web del Parlamento italiano.

⁷⁹ Ley 3/2019, del 9 de enero, «*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*».

⁸⁰ Art. 1.1 Ley 3/2019.

⁸¹ Art. 17, letra b, Ley 3/2019.

Otra novedad es la prohibición de recibir financiación por parte de otros gobiernos, entes públicos extranjeros o personas jurídicas que tengan su sede legal en otro Estado. Esta previsión está claramente pensada para evitar que la actividad política de los partidos italianos pueda ser dirigida o influenciada por interferencias extranjeras, una preocupación que a nivel global ha cobrado mayor relevancia debido a las múltiples investigaciones que han desvelado el peso que el apoyo económico de potencias económicas extranjeras puede tener en los resultados electorales.

En definitiva, como se ha señalado por parte de la doctrina⁸², las modificaciones introducidas en los últimos años no han eliminado por completo la financiación pública política, ya que el Estado renuncia a una parte de los ingresos fiscales en favor del partido que ha sido elegido por el contribuyente como destinatario de una parte del impuesto sobre su renta⁸³, renunciando así a una porción de ingresos. Además, sigue existiendo un ámbito en el que el sistema de financiación pública directa sigue vigente, y es aquel inherente al reembolso de los gastos para las campañas electorales y la celebración de referéndums, regulados respectivamente por la ya citada Ley 96/2012 y por la Ley 157/1999⁸⁴.

La impresión que resulta de esta breve reconstrucción de las principales normas en materia de financiación política es la de una excesiva fragmentación de la normativa vigente, compuesta por diferentes leyes que, además, por ser el resultado de momentos histórico-políticos distintos, persiguen objetivos diferentes. En términos de seguridad jurídica, sería mejor sistematizar en una única fuente la regulación de este aspecto de la vida de los partidos. Tampoco puede no evidenciarse una incoherencia que, sin embargo, parece responder a la naturaleza híbrida de los partidos: si, por un lado, la voluntad de privatizar la financiación política es conforme con el reconocimiento de los partidos como asociaciones de derecho privado, por el otro, la regulación de la estructura interna de aquellos registrados se orienta hacia la aceptación de una dimensión propia del *ius publicum*.

4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ESTATUS LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS

Algunas consideraciones finales deben dedicarse al régimen constitucional de los partidos políticos italianos en comparación con otras fórmulas consagradas en los textos constitucionales redactados aproximadamente en los mismos años. Circunscribiendo la mirada a las demo-

⁸² P. MARSOCCI, «La possibile disciplina (legislativa)...», *op. cit.*, p. 87.

⁸³ F. BIONDI, «Il finanziamento dei partiti italiani», *op. cit.*, p. 53.

⁸⁴ Art. 1.4, Ley 157/1999, «Nuevas normas en materia de reembolso de los gastos para consultas electorales y referendarias y derogación de las disposiciones relacionadas con la contribución voluntaria a los movimientos y partidos políticos».

cracias consolidadas del ámbito europeo, los textos constitucionales que entraron en vigor en el siglo pasado se adhieren a dos prototipos de regulación de los partidos: el modelo del *free electoral market* y el *egalitarian-democratic model*⁸⁵. El primer modelo está inspirado en el paradigma del libre mercado y privilegia la salvaguardia de la autonomía privada de los partidos, habida cuenta de su naturaleza asociativa, dejando la organización intrapartidaria a la libre regulación de los afiliados. La disciplina constitucional de los partidos italianos, como se ha argumentado en los párrafos anteriores, es reflejo de esta concepción. Por el contrario, en el *egalitarian-democratic model* se identifican estándares comunes de democracia interna y externa para los partidos políticos, debido al papel y funciones que estos desempeñan en los sistemas representativos. Un ejemplo emblemático de este enfoque es la solución adoptada en la Ley fundamental de Bonn de 1949, que perfila de manera concreta los límites de la libertad de asociación política⁸⁶. En efecto, el diferente papel jugado por las fuerzas políticas de aquel país durante la fase constituyente, en el concreto contexto en el que se aprobó la constitución alemana, puede explicar las diferencias del estatuto constitucional alemán que, a pesar de perseguir el objetivo de asegurar la consolidación de la forma de Estado propia de una democracia pluralista, quería garantizar su defensa a través de la previsión de la disolución de los partidos «enemigos» de los valores constitucionales. De ahí el reconocimiento de la República federal alemana como prototipo de democracia militante (*streitbare o wehrhafte Demokratie*)⁸⁷, término usado por primera vez por el Tribunal Constitucional Federal en la histórica sentencia de disolución del KPD, el Partido Comunista de Alemania⁸⁸. El resultado ha sido el diseño de dos modelos distintos de constitucionalización de los partidos, en los que se inspiraron los textos constitucionales de la tercera ola.

Más recientemente, como se ha observado, destaca la progresiva homogeneización que en materia de regulación de partidos se está produciendo entre los países de la Unión Europea⁸⁹. Piénsese en la creación de registros nacionales de partidos, una herramienta que han acabado compartiendo aquellos ordenamientos que han buscado establecer es-

⁸⁵ Venice Commission, OSCE/ODIHR, *Guidelines on political...*, op. cit., p. 11.

⁸⁶ S. MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale Federale tedesco*, Milán, 1991.

⁸⁷ Véase sobre este punto la clasificación elaborada por S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Turín, 2004; también E. CATERINA, «La metamorfosi della “democrazia militante” in Germania. Appunti sulla sentenza NPD del Tribunale Costituzionale Federale e sulla successiva revisione dell’art. 21 della Legge Fondamentale», en *DPCE*, 1, 2018, pp. 239-258.

⁸⁸ BVerfGE 5, 85, 138. La teoría de la democracia militante se debe a Karl LOEWENSTEIN y a su estudio *Militant Democracy and Fundamental Rights*, publicado en 1937 en la revista de la *American Political Science Association* núm. 3, pp. 422-423.

⁸⁹ Para un análisis comparado de la regulación de los partidos políticos en los Estados miembros de la Unión Europea véase F. DI MASCIO, D. R. PICCIO, «La disciplina della politica...», op. cit., p. 389 y ss.

tándares comunes de organización interna democrática, mejorando, al mismo tiempo, la transparencia del sistema de partidos. En este sentido, un primer factor que ha podido influir en la adopción de soluciones para regular los partidos políticos es la profunda crisis de los sistemas políticos representativos⁹⁰: como reacción a su progresiva deconstrucción y al debilitamiento del vínculo entre los partidos políticos y la sociedad civil, se ha intentado, a través de su regulación, reforzar la integración de estos en el sistema constitucional⁹¹. El segundo factor determinante se refiere a la profunda crisis que ha sacudido las economías estatales desde 2008, desencadenando una larga temporada de reformas y políticas de austeridad. En numerosos Estados europeos los recortes del gasto público también han afectado a la financiación política a través de la implementación de medidas dirigidas a garantizar y exigir unas condiciones mínimas de transparencia y publicidad de los datos relativos a la gestión de los recursos públicos y de las aportaciones privadas recibidas por los partidos⁹². Por último, la tendencia en varios Estados europeos hacia el desarrollo progresivo del régimen jurídico de los partidos políticos puede atribuirse a los numerosos actos adoptados a nivel supranacional, que han contribuido a construir un marco axiológico común. A este respecto, como se mencionó anteriormente, debe destacarse la labor de la Comisión de Venecia, que mediante la elaboración de directrices y dictámenes conjuntos ha influido de manera determinante en la armonización de las normativas estatales.

Pues bien, volviendo al punto de partida de este análisis, esto es, el art. 49 de la Constitución italiana, el enfoque diacrónico adoptado ha permitido evidenciar una característica fundamental de la formulación finalmente elegida por los Constituyentes italianos: su elasticidad. Este rasgo congénito ha constituido la razón por la cual el estatuto constitucional de los partidos ha podido sobrevivir inalterado a pesar de los profundos cambios que han afectado al partido como sujeto protagonista de la vida política del sistema representativo italiano⁹³. De hecho, el marco jurídico establecido por la Constitución italiana ha constituido la base para las tres etapas que se han sucedido a lo largo del tiempo: la

⁹⁰ Sobre los cambios registrados en los sistemas representativos como efecto de la crisis que afecta a los partidos *vid.* I. DELGADO SOTILLOS, «La transformación de las funciones de los partidos políticos en el contexto actual: ¿desafío o evolución?», en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudio sobre la función...*, *op. cit.*, p. 43 y ss.

⁹¹ Sobre este punto, C. DE FIORES, «Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi», en *Democrazia e diritto*, núm. 1, 2018, p. 7 ss.; también G. AZZARITI, «La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa», en *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, núm. 24, 2012/2013, p. 71 y ss.

⁹² D. R. PICCIO, «The state of political finance...», *op. cit.*, p. 4 y ss.

⁹³ Este era uno de los objetivos que los mismos constituyentes compartían, como se destacó en los debates de la Asamblea: el art. 49, así como fue formulado, ofrecía al legislador la posibilidad de adaptar al contexto histórico-político el desarrollo legal de esta disposición constitucional. P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale...*, *op. cit.*, p. 117.

primera, desde la entrada en vigor del texto constitucional de 1948 hasta los primeros años setenta, en la que no existía una regulación de los partidos, más allá de las disposiciones del Código civil dedicadas a las asociaciones privadas; la segunda, temporalmente coincidente con la gran producción normativa de los años noventa, en la que el legislador abordó la cuestión de la financiación, dejando a los partidos plena autonomía en su estructuración interna; y, finalmente, la última fase, que culminó con la aprobación del Decreto-ley 149/2013, caracterizada por la progresiva profundización en el estatus legal de los partidos, alcanzada mediante la integración de la regulación de la financiación con la relativa a la de la organización interna.

Pasando por este largo camino se ha llegado al actual registro nacional de los partidos, basado en una lógica *do-ut-des*, ya que solo aquellos inscritos pueden beneficiarse del sistema de financiación pública indirecta. Con los datos disponibles, este mecanismo puede considerarse funcional: desde su puesta en marcha, incluso aquellos partidos más reacios han terminado por inscribirse, razonablemente debido a las ventajas financieras que conlleva estar registrados. A pesar de las deficiencias que han sido evidenciadas, la normativa vigente ha producido una mejora en términos de transparencia del sistema de partidos, a la vista también del elevado número de partidos registrados. Además, el legislador se ha esforzado por encontrar un punto de equilibrio entre la necesidad de asegurar unos estándares de democracia interna y, al mismo tiempo, proteger la autonomía e identidad de estos sujetos, ya que, como se ha señalado en la doctrina, de no ser así terminaríamos creando «partidos fotocopias»⁹⁴.

En conclusión, *de iure condendo*, parece oportuno una intervención ulterior que sistematice y ordene las diferentes fuentes en materia de partidos políticos, ya que, a pesar de los avances que el legislador italiano ha logrado en la materia, la normativa sigue estando muy fragmentada. A este fin, para que esta vez se realice una intervención decisiva será necesario que se acepte la naturaleza «anfibia»⁹⁵ de los partidos italianos, que, a pesar de mantener su estatus de asociaciones privadas, desempeñan funciones constitucionalmente relevantes. Desde otra perspectiva, puede observarse que son *formaciones sociales*, como establece el art. 2 de la Constitución italiana, en las que los individuos pueden desarrollar su conciencia política, pero que mantienen una relación privilegiada con el nivel institucional. Aceptar esta naturaleza, en lugar de intentar solucionarla como si fuese una patología, debería ser el nuevo punto de partida para una reforma orgánica de la materia. De esta manera, «el método democrático» podría ser, esta vez, el enlace constitucional para recuperar aquella misión originaria que se reconoció a los partidos polí-

⁹⁴ P. MARSOCCI, «La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici...», *op. cit.*, p. 85.

⁹⁵ S. CURRERI, G. STEGHER, «I partiti politici...», *op. cit.*, p. 2.

ticos en sede constituyente, es decir, ser instrumentos que aseguran que los ciudadanos concurren en la determinación de la política de nuestra *Res-publica*.

5. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- ALLEGRI, Maria Romana, «Prime note sulle nuove norme in materia di democrazia, trasparenza e finanziamento dei partiti politici», en *Rivista AIC*, marzo 2014, p. 7.
- AZZARITI, Gaetano, «La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa», en *Alternative per il socialismo: bimestrale di politica e cultura*, núm. 24, 2012/2013, p. 71.
- BIONDI, Francesca, «Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua "abolizione"», en TARLI BARBIERI, Giovanni y BIONDI, Francesca (coords.), *Il finanziamento della politica*, Nápoles, 2016, p. 18.
- BONFIGLIO, Salvatore, «Sulla tardiva genesi costituzionale dei partiti politici», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, núm. 3, 2018, p. 11 y ss.
- CARETTI, Paolo / DE SIERVO, Ugo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, 2004, pp. 467-468.
- CECCANTI, Stefano, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Turín, 2004.
- CRISAFULLI, Vezio, «I partiti nella Costituzione», en *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Florencia, 1969, p. 111.
- CURRERI, Salvatore, «La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio», en *DPCE Online*, 1, 2021, 403.
- CURRERI, Salvatore / STEGHER, Giuliaserena, «I partiti politici in Italia», en *Federalismi.it*, núm. 23, 2018, p. 6.
- D'ANDREA, Antonio, «Costituzione e partiti "antisistema". Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra», en *Forum di Quaderni costituzionali*, 15.07.2008.
- DE FIORES, Claudio, «Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi», en *Democrazia e diritto*, núm. 1, 2018, p. 7 ss.
- DE SIERVO, Ugo, «Associazione (libertà di)», en *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Turín, 1987, p. 491.
- «Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista», en *Giur. cost.*, pp. 1975- 3276.
- DELGADO SOTILLOS, Irene, «La transformación de las funciones de los partidos políticos en el contexto actual: ¿desafío o evolución?», en SALVADOR MARTÍNEZ, María (coord.), *Estudio sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 43 y ss.
- DELLEDONNE, Giacomo, «La resistenza in Assembleia costituente e nel testo costituzionale italiano del 1948», en *Historia Constitucional*, núm. 10, 2009, p. 233 y ss.
- DI MASCIO, Fabrizio / PICCIO, Daniela R., «La disciplina della politica. La regolazione dei partiti», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, núm. 2, 2015, p. 407.
- ELIA, Leopoldo, *Forme di governo*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milán, 1969, p. 639.

- ESPOSITO, Carlo, *I partiti nella Costituzione*, en *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milán, 1952, p. 147.
- *La Costituzione italiana*, Padua, 1954, p. 228.
- IGNAZI, Piero / FIORELLI, Chiara, «Le risorse dei partiti. i partiti italiani alla prova della legge n.13 del 21 febbraio 2014», en *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2019, p. 4.
- MAESTRI, Gabriele, «Con metodo democratico» i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione, nella XVI legislatura», en *Rassegna parlamentare*, 4, 2012, pp. 857-886.
- MAGNOTTA, Maria R., «Costituzione e diritto vivente dei partiti politici», en *Nomos- Le attualità nel diritto*, 2, 2019, p. 4.
- MARSOCCHI, Paola, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Nápoles, 2012, pp. 115- 116.
- MERLINI, Stefano, «I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)», en MERLINI, Stefano (coord.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Florencia, 2009, p. 14.
- PACE, Alessandro, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padua, 1992, p. 339 ss.
- PASQUINO, Gianfranco, «Art. 49», en BRANCA, Giuseppe y PIZZORUSSO, Alessandro (coords.), *Commentario della Costituzione*, Boloña – Roma, 1992, p. 7 y ss.;
- PEZZINI, Barbara, «Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della Costituzione repubblicana», en D'AMICO, Marilisa y RANDAZZO, Barbara, (coords.), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milán, 2011, p. 1379.
- PICCIO, Daniela R., «The state of political finance regulation in Western Europe», *Discussion Paper*, núm. 13, 2016, p. 4 y ss.
- POGGI, Annamaria, «La democrazia nei partiti», en *Rivista AIC*, núm. 4, 2015, p. 5.
- RIDOLA, Paolo, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milán, 1987, p. 146 y ss.
- ROSSANO, Claudio, «Partiti politici», en *Enc. giur.*, vol. XXII, 1990, p. 3.
- RUGGERI, Antonio, «La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum», en *Forumcostituzionale.it*, 25 de febrero de 2017, disponible en: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/ruggeri_nota_35-2017.pdf
- SAITTA, Antonio, «Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici», en *Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa*, Nápoles, 14-15 giugno 2019, p. 167.
- «Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti», en *Forumcostituzionale.it*, 17 dicembre 2013.

