

REGULACION JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS DE LOS REGIMENES DE DEMOCRACIA CLASICA. ESPECIAL CONSIDERACION DEL CASO ITALIANO

Podemos establecer tres fases históricas en las relaciones del Estado con los partidos:

I

LOS PARTIDOS Y EL ESTADO. RELACIONES

La creciente influencia de los partidos en el desenvolvimiento de la democracia pluralista —económica, social y política— y su impacto en el funcionamiento de las instituciones del Estado ha determinado el progresivo interés de los políticos y teóricos hacia el fenómeno de los partidos.

Se ha recorrido un largo camino desde el día en que en 1791 —en plena Revolución francesa— se promulgó la célebre ley de Chapellier, por la que se prohibieron toda clase de corporaciones de ciudadanos porque limitaban la libertad de los individuos, que se quería fuese absoluta.

La reacción del Estado ante el hecho de los partidos —o asociaciones con finalidad política— ha pasado de la oposición en los comienzos del Estado liberal a una progresiva regulación jurídica y constitucional a partir de la penúltima guerra mundial; entre una y otra actitud a comienzos del siglo XIX el Estado mantuvo otra de indiferencia ante las agrupaciones políticas.

En conclusión podemos sintetizar las relaciones del Estado ante el fenómeno de los partidos así:

- A) Oposición (Estado policía y en los primeros años del Estado liberal).
- B) Agnosticismo (siglo XIX. Estado liberal).
- C) Progresiva regulación jurídico-constitucional, y en algunos

casos integral: incorporación considerándolos como personas jurídicas públicas: regímenes de democracia marxista y regímenes autoritarios (1).

¿Por qué este cambio en las relaciones del Estado con los partidos? Los partidos, de hecho, fueron los actores —y no los individuos o personalidades— en la creación y desarrollo de la democracia liberal.

Varias son las causas del cambio de actitud del poder estatal frente a los partidos: unas de tipo histórico y otras doctrinales. Ambas causas motivaron que las primeras constituciones de la penúltima postguerra mundial comenzara a reflejar en su seno la existencia de los partidos.

Antes de referirnos a la fase de regulación parlamentaria y electoral de los partidos y de su constitucionalización en los regímenes de democracia clásica es, pues, conveniente que sinteticemos, con R. Pelloux, las causas del cambio de actitud del poder estatal frente a los partidos.

A) *La aparición del fenómeno: sus causas*

Dejando aparte algún precedente de escaso valor la constitucionalización de los partidos políticos se inicia en las Constituciones posteriores a la primera postguerra. R. Pelloux (2) considera que el fenómeno se produjo en aquel momento, principalmente, por razones históricas y por razones doctrinales.

a) *Razones históricas.*—a') Los movimientos y partidos políticos habían intervenido decisivamente en la creación de los nuevos Estados que, en aquellas fechas, surgieron. En este sentido, quizá el ejemplo más expresivo sea el de Checoslovaquia. Peska recuerda que, durante la guerra, los partidos políticos eran ya grupos bien organizados que ejercían una considerable influencia sobre la población. Como las instituciones políticas de Bohemia y Moravia habían sido destruidas por la guerra, los únicos organismos existentes eran los Comités ejecutivos de los grandes partidos políticos: una delegación de los mismos, llamada Comité Nacional, se apoderó de los poderes públicos y fue el primer Gobierno de la República, de tal manera que la Asamblea Nacional Constituyente fue una ampliación de aquel Comité (3).

(1) K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1964, págs. 443-454.

(2) R. PELLOUX: «Partis politiques dans les Constitutions d'après-guerre», en *Revue de Droit Public et de la Science politique*, París, 1934, pág. 239.

(3) R. PESKA: «Après dix années. Le développement de la Constitution Tchécoslovaque, 1920-1930», en *Revue de Droit politique et de la Science politique*, París, 1930, páginas 253 y sigs.

b') La mayoría de los miembros que redactaron aquellas *Constituciones eran hombres de partido* fuertemente comprometidos con sus ideologías y estructuras respectivas. Era, pues, que no sólo dejaran su huella en las Constituciones que redactaran, sino también intentaran abrir una brecha en las mismas en orden a reconocer el hecho de los partidos.

b) *Razones doctrinales o teóricas.*—a') Al ser muchos los partidos que tuvieron responsabilidad en la reconstrucción de la vida pública de los países destrozados por la guerra, para reconocerlos a todos hubo que implantar el sistema de representación proporcional. Y así la mayoría de los textos constitucionales o electorales de la primera postguerra, adoptaron dicho sistema electoral que supone, necesariamente, la existencia de un pluripartidismo a su vez disciplinado y organizado (4).

b') *La tendencia a convertir en norma o proceso jurídico* lo que era proceso político; es decir, lo que Mirkiné llamó «racionalización del poder». La regulación de los partidos políticos era una de sus principales manifestaciones: «Un partido político, como tal partido, quedaba hasta ahora fuera de la reglamentación jurídica. El procedimiento para la institución de los Parlamentos no incluía la totalidad de los fenómenos que lo constituyen y aun cuando en los Parlamentos estuvieron representados los partidos políticos, la ley no reconocía otra cosa que al elector y al diputado. La tendencia a introducir el partido en el Derecho público es una de las líneas características del proceso de racionalización del poder y de la reglamentación máxima de hechos políticos por el Derecho» (5).

El Estado ante la eficaz presencia en los Gobiernos de los dirigentes de partido se vio obligado a recoger en sus textos legales esta realidad política. La regulación jurídica de este hecho ha tenido decisiva importancia en la vida pública de los países. La indiferencia no era ya posible ante una realidad que no cabía ignorar.

Se ha de partir, pues, para la mejor comprensión de la regulación jurídico-constitucional de los partidos, de este hecho: Creciente influencia de los partidos (considerados desde un punto de vista sociológico) en la vida constitucional, bien sea en los regímenes con bipartidismo, verbigracia, Inglaterra, Estados Unidos, etc..., como en los que existe pluripartidismo, verbigracia, Italia, Francia, Alemania, etc...

(4) Cfr. nota 2.

(5) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: *Les nouvelles tendances de Droit constitutionnel*, 2.^a ed., París, 1936, págs. 51 y sigs.

II

Los partidos ofrecen una doble vertiente. De una parte, son asociaciones que tienen una ideología o intereses comunes. En este segundo caso están los partidos políticos anglosajones. Se trata de partidos que, aparte de su dimensión teórica coaligan en su programa múltiples y diversos intereses particulares. De ahí que no pueden ser confesionales, y así los católicos votan por lo general a favor del partido laborista en Inglaterra y por el demócrata en los Estados Unidos. Piénsese que los católicos suelen pertenecer en ambos países a estratos sociales medios e inferiores. Es lógico, pues, que sus votos coincidan con el voto obrero. Por el contrario, en Alemania, Francia o Italia la filiación partidista va impregnada frecuentemente de una fuerte dosis ideológica —y también de ideas religiosas—, de aquí que haya partidos católicos, laicos, anticlericales...

Este tipo de asociaciones políticas, a través de una organización estable, ejercen su influencia en la vida pública del país en el funcionamiento de sus instituciones estatales.

Por otra parte, los partidos revisten modalidades jurídicas mediante especiales ordenamientos o reglamentaciones jurídicas.

Desde esta vertiente jurídica, al ser tenida en cuenta su propia regulación y la que le fija el Estado, se ve que los partidos políticos son una especie de órganos auxiliares del Estado, tanto en su función de *grupos electorales*, como de *grupos parlamentarios*. En el primer caso, los partidos despliegan una actividad en el período electoral, cuyas campañas organizan. Se proponen dar titulares a las instituciones del Estado: facilitan la designación de los futuros parlamentarios, de los altos representantes de la nación, en las Repúblicas. Su influjo en la constitución de los Gobiernos se acentúa según dominen más o menos a los Parlamentos.

Los partidos, como grupos parlamentarios, son órganos de las cámaras legislativas, si no en cuanto partidos, sí en cuanto grupos. Y téngase en cuenta que tales grupos parlamentarios, de hecho, suelen ser órganos del partido. Y a través de esta relación de dependencia el partido suele controlar la actividad parlamentaria de sus diputados. Los grupos parlamentarios ejercen —entre otras muchas funciones— la de participar, a través de un representante suyo en las discusiones parlamentarias, por las que se controla la gestión de los asuntos públicos hecha por el Gobierno.

* * *

Los partidos han sido en las democracias clásicas y en las actuales democracias pluralistas el engarce entre la sociedad y el Estado. Han venido a ser pieza clave en la política contemporánea. Por eso al examinar el mundo político entero se encuentran partidos políticos en casi todos los países. Las excepciones confirman la regla tanto más cuanto se debe a circunstancias excepcionales. Así al producirse el caos por la proliferación de los partidos, en algunos países, han sido suprimidos. En otros, al obstaculizar la vida pública por su ideario antidemocrático, han sido eliminados los que no encerraban un programa en consonancia con los postulados democráticos. Y en aquellos países que han sabido sortear los peligros de un régimen totalitario bien de derechas o de izquierdas, pero sufren el fenómeno partidocrático o —el del excesivo poder de los partidos— pretenden someterlos a regulación y control por parte del Estado. Se trata todavía de proyectos, pero cuya realización parece inmediata.

En vez de partidos como las democracias occidentales, o de partido único como en los regímenes autocráticos, se emplea también la fórmula de partido predominante junto a otros partidos insignificantes, o de partido único no totalitario, es decir, que se respeta el pluralismo social, aunque no el pluralismo político.

En países, que han visto fracasar tanto los partidos democráticos-liberales, como el partido único, parece quererse por algunos un régimen sin partido. Sus gobernantes se ven presionados a acudir a un tipo especial de organización política: las llamadas asociaciones políticas, que sustituya la función propia de los partidos políticos hasta que sea llegado el momento en que éstos se hallen en condiciones justas —se suele decir— de desarrollar su tarea específica de asociaciones, que congreguen a personas para la consecución de un fin político común, y de órganos auxiliares del Estado, que realicen actividades que tiendan a dar titulares a los órganos estatales, haciendo así viable la marcha democrática de la vida política del país. Esto parece ser el caso de España.

Podemos considerar los partidos políticos desde dos puntos de vista:

A) *Consideración sociológica de los partidos*

«Organizaciones sociales espontáneas caracterizadas por una comunidad de concepciones o de intereses políticos de sus adheridos, tanto inscritos como

simpatizantes (vínculo ideológico) y que intentan influir en la determinación de la orientación política general de gobierno (vínculo teleológico)» (6).

«Los partidos son asociaciones de personas que tienen una ideología común o unos intereses comunes, los cuales a través de una organización estable miran y tienden a ejercer una influencia en la vida política del país» (7).

En un partido, según la participación que, en la actividad de la asociación, tengan sus miembros, se distinguen tres categorías: a) dirigentes; b) inscritos, y c) adheridos.

B) Consideración jurídica

Los partidos se presentan, desde el punto de vista jurídico, como específicas asociaciones políticas, reguladas por propios ordenamientos jurídicos.

Dice Virga que el jurista no puede considerarse satisfecho considerando el partido tan sólo desde un punto de vista sociológico y desea encuadrar la actividad del partido dentro de los esquemas jurídicos conocidos.

Desde el punto de vista jurídico podemos distinguir en el partido dos aspectos principales:

a) *Como asociación*: Es decir, como una unión de personas organizadas establemente y vinculadas jurídicamente para la consecución de un fin político común; y

b) *Como órgano*: La cualidad de órgano se la hemos de reconocer, según Virga, al partido político exclusivamente en cuanto que se presenta como grupo electoral y como grupo parlamentario. «En efecto, el ordenamiento jurídico considera como propia del Estado la actividad llevada a cabo por el grupo electoral y por el grupo parlamentario en la designación de candidaturas; tal potestad de designación es un poder estatal, puesto que está dirigida a dar titulares a los órganos estatales» (8). Radbruch y Mangoldt afirman que a los partidos se les debe calificar de órganos (9). Otros

(6) P. BISCARETTI DI RUFFÍA: *Derecho constitucional* (prólogo, notas y traducción por P. LUCAS VERDÚ), Ed. Tecnos, Madrid, 1973. Vid. cap. II de la parte sexta, páginas 715 y sigs.

(7) P. VIRGA: *Diritto costituzionale*, Palermo, 1961, pág. 250. Sobre la fenomenología de los partidos, vid. M. DUVERGER: *Les partis politiques*, París, 1951.

(8) P. VIRGA: *Diritto*, cit., págs. 251 y sigs.

(9) En este sentido, vid. G. PEISER: «L'institutionalisation des partis politiques dans la République fédérale allemande», en *Rev. de Droit public*, 1959, págs. 639 y sigs.

autores, en cambio, prefieren calificar a los partidos como entes auxiliares del Estado, así, por ejemplo, Biscaretti (10).

Los partidos políticos, según Biscaretti, son entes auxiliares del Estado: son presupuestos del ordenamiento estatal. Sus funciones son —algunas de ellas—, funciones públicas, no estatales. No son, pues, *órganos* del Estado. Los partidos buscan *su* interés propio (11).

Rara una mejor comprensión de las modalidades propias de la fase actual en torno a la creciente regulación jurídico-constitucional de los partidos, en casi todas las democracias clásicas, es conveniente que los consideremos —desde un punto de vista jurídico— en su doble faceta: como asociaciones y como órganos. Los partidos como asociaciones políticas sirven a la *colectividad* y como órganos estatales (Virga) o entes auxiliares del Estado (Biscaretti di Ruffia), es decir, como grupos parlamentarios y grupos electorales, *serven al Estado*.

a) *El partido como asociación*.—En el Estado con partido único el partido político es considerado *como persona jurídica* y como ente público auxiliar (12). En el Estado pluripartidista, los partidos se presentan como asociaciones no reconocidas, cuya organización interna es regulada por sus Estatutos y cuya actividad de Derecho privado está disciplinada por las normas que el Código civil dicta para las asociaciones de hecho (13). El partido careciendo, en cuanto asociación, de personalidad jurídica tiene una autonomía patrimonial imperfecta, ya que en las obligaciones que contraiga no es el partido el que responde, *sino que son sus dirigentes*, que son también sus administradores. En consecuencia, los dirigentes responden personalmente de las deudas que contraiga el partido siempre que el fondo común sea insuficiente para ello. El fondo común está compuesto por las aportaciones de los inscritos y de los adheridos y por las adquisiciones a título honoroso o gratuito. Desde el punto de vista patrimonial hemos de tener en cuenta que las varias secciones, fede-

(10) Vid. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, cit., págs. 716 y siguientes; idem, «I partiti politici nell ordinamento costituzionale», en *Il Politico*, 1950, página 11. Otros autores, como C. MORTATI (*Istituzioni di Diritto pubblico*, Padua, 1969, pág. 619), consideran a los *partidos* como «instituciones sociales».

(11) Vid. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, cit., págs. 717 y siguientes.

(12) Vid. LEVI-BRUHL: «Le parti unique», en *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnel*, 1952, pág. 11; idem, *La posizione giuridica del P. N. F. nell'ordinamento dello Stato*, Roma, 1941.

(13) Vid. P. PERGOLES: «Cenni sulla disciplina giuridica dei partiti», en *Il Foro padano*, Milán, 1947, vol. I, pág. 615.

raciones y direcciones en que está integrado el partido tienen una administración separada y autónoma. En el caso de disolución del partido el fondo común se divide entre los inscritos actuales del mismo, en cambio, no se procede a la división del fondo en el caso de expulsión de cada uno de sus inscritos (14).

Tampoco responde plenamente al partido por los actos que cometieron sus inscritos, en cambio, el partido se puede constituir en parte civil por los daños que puedan derivársele como consecuencia de la acción llevada a cabo por terceros (15).

El partido tiene derecho sobre los propios distintivos, como al nombre, símbolos y banderas, etc.

1) La consideración de los partidos, no en sus reflejos parlamentarios y electorales, sino en sí mismos, es decir, como «complejas organizaciones que operan en medio del pueblo» (16), nos induce a plantearnos el problema de cuál sea la actitud actual del Estado frente a la actividad de Derecho público que ejerce el partido en cuanto asociación. Apuntamos el *progresivo y directo reconocimiento de los partidos por el ordenamiento constitucional*. A este respecto es conveniente que distingamos tres diversos procedimientos de los que se ha valido el Estado para controlar los partidos y, por ende, reconocerlos. Algunas veces —casi siempre— los tres procedimientos se han integrado sucesivamente.

En un primer período, el Estado se ha limitado a controlar la *actividad de los partidos* para evitar que entrase en colisión con el Estado; en una segunda fase ha controlado el *contenido* de su programa político para evitar contradicciones con la forma del Estado establecida, y, en una tercera fase, ha controlado también *su estructura y el funcionamiento interno* de los partidos.

a') Control exterior o negativo (fase liberal).

b') Control ideológico programático (reacción contra los partidos antidemocráticos).

c') Control estructural y funcional interno de los partidos. Más intenso este control que los dos anteriores. Contra los partidos antidemocráticos.

(14) P. VIRGA: *Diritto*, cit., págs. 253-254.

(15) R. CAVALLO: «Il diritto delle associazioni a costituirsi parte civile in sede penale per i danni derivanti dal reato compiuto in persona del loro soci», en *Diritto eccl.*, 1952, vol. II, pág. 348.

(16) P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, cit., págs. 717 y sigs.

Con relación a la actividad de Derecho público del partido como asociación, los varios ordenamientos jurídicos pueden adoptar, pues, uno de estos tres sistemas:

a') *Institucionalidad externa*: El ordenamiento jurídico se limita a exigir que la actividad de los partidos se desenvuelva dentro de las *normas penales y de policía*, prohibiendo el uso de la violencia y del fraude para la afirmación y éxito del programa político del partido.

b') *Institucionalidad ideológico-programática*: El ordenamiento jurídico prevé, en este caso, un control sobre las ideologías y sobre los programas de los partidos, con el fin de impedir la constitución y la actividad de los partidos revolucionarios. La Constitución de Bonn de 1949, en su artículo 21, establece que los partidos que por sus fines o por la actividad de sus adheridos miren a perjudicar o a comprometer el libre y democrático orden constitucional o bien a amenazar la existencia de la República federal germánica son anticonstitucionales. Sobre la cuestión de la constitucionalidad decide el Tribunal constitucional federal. Fundándose en dicho artículo el Tribunal constitucional germánico ha declarado inconstitucional al partido comunista. También la Constitución suiza, en su artículo 56, establece un control sobre el programa de los partidos. Otras Constituciones prohíben que los partidos políticos, que se desarrollen en el país, tengan una organización internacional, como, por ejemplo, la Constitución peruana de 1933, en su artículo 53. Otros ordenamientos se han limitado, en cambio, a poner fuera de la ley a los partidos fascistas y comunistas. El partido comunista ha sido puesto fuera de la ley en casi todos los países americanos y en algunos Estados europeos.

c') *Institucionalidad interna*: El ordenamiento constitucional exige que no sólo el programa y la actividad política del partido se inspire en los principios democráticos, sino que además exige que el partido tenga una organización interna democrática.

Los ordenamientos jurídicos que adoptan la institucionalidad programática o la institucionalidad interna establecen la obligación por parte de los partidos a registrarse en los registros que, con dicho fin, existen en los Ministerios del Interior.

Las Constituciones modernas se orientan hacia estos dos últimos sistemas, puesto que el primer sistema deja al Estado a merced de los partidos antiliberales y revolucionarios, que, aprovechándose de las libertades democráticas declaradas en la Constitución, tienden a subvertir el orden existente y a instaurar un régimen diferente (17).

(17) P. VIRGA: *Diritto*, cit., págs. 255-256.

III

A) REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS ITALIANOS CONSIDERADOS COMO ASOCIACIONES

Los partidos políticos italianos como asociaciones privadas están regidas por: a) La legislación ordinaria: artículos 36-38 del Código civil; y b) Por la Constitución. Consideraremos tan sólo esta última modalidad.

Regulación constitucional

El artículo 49 de la Constitución italiana dice: «Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional». Generalmente, el artículo 49 se considera como una manifestación concreta del derecho de asociación reconocido por el artículo 18 de la Constitución. El derecho establecido por el artículo 49 se reconoce solamente a los ciudadanos italianos, y, atendiendo a la totalidad del ordenamiento constitucional, se halla sujeto a las siguientes limitaciones:

a) *Limitaciones objetivas*

1) Que no persigan fines delictivos: artículo 18, 1.º 2) Que no traten de conseguir fines políticos con *organizaciones de carácter militar*: artículo 18, 2.º; y 3) Que no tiendan a la reconstitución del *partido fascista* (18).

Artículos de la *Constitución italiana* (del 27 de diciembre de 1974) que *indirecta* o *directamente* se refieren a los partidos, limitándolos *objetivamente*:

Art. 1: «Italia es una República democrática, basada en el trabajo.

La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y límites de la Constitución».

Art. 2: «La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, bien como individuo, bien integrando *formacio-*

(18) Vid. disposición transitoria XII de la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947.

nes sociales en donde se desenvuelve su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social».

Art. 18: «Los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente, sin autorización para fines que no estén prohibidos a los particulares por las leyes penales.

Están prohibidas las asociaciones *secretas*, y las que persiguen, incluso indirectamente, fines políticos *mediante organizaciones de carácter militar*».

Art. 49: «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional».

Art. 139: «La *forma republicana* no puede ser objeto de revisión constitucional».

Disposición transitoria XII, ap. 1.º: «Se prohíbe la reorganización, bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista».

En relación con estas limitaciones *objetivas* que la Constitución impone a los partidos, y más concretamente, en orden a las tareas constitucionales incumbentes a los partidos, la Constitución «viene a limitar y circunscribir su influjo sólo a los órganos estatales a los que corresponde trazar la orientación política general... En otras palabras, la injerencia de los partidos no debe extenderse absolutamente a los *órganos administrativos* (efectivamente, la Administración pública, conforme al artículo 97 de la Constitución debe inspirarse en criterios de absoluta "imparcialidad"; mientras que, según el artículo 98, "los empleados públicos están al servicio exclusivo de la nación") y a los *judiciales* (en armonía con la plena "independencia" asegurada a la magistratura por el artículo 104 de la Constitución, y con la exigencia, postulada, por el artículo 101, de que los jueces estén "sometidos sólo a la ley")» (19).

Interpretación del artículo 49 de la Constitución.—¿Qué sistema o tipo de control adopta la Constitución italiana?

La escueta redacción del artículo 49 ha planteado el problema de determinar si el método democrático debe referirse sólo a la actuación externa del partido o también a la interna. Algunos autores consideran que sólo a la externa, apoyándose en el silencio del artículo 49 que contrasta con el del 39, que, en relación con los sindicatos, exige que tengan «un ordenamiento interno de base democrática», y apoyándose en la disposición transitoria XII,

(19) P. BISCARETTI DI RUFFÍA: *Derecho constitucional*, cit., págs. 718 y sigs.

en donde se admite un control ideológico-programático sobre el partido fascista, e, incluso, un control estructural y funcional interno. (Defienden esta postura Mortati, Crosa, Virga...).

Espósito afirma que el ordenamiento constitucional italiano adopta no sólo el sistema de control externo, sino también los otros dos sistemas de control! (20).

Opinamos con Virga que *el ordenamiento italiano se inspira en la institucionalidad externa* de tal manera que se desinteresa completamente de los fines políticos de los partidos y de su organización interna, y exige solamente que la actividad desarrollada por el partido se haga con *método democrático* (art. 49).

La Constitución italiana en su disposición transitoria XII establece la prohibición de que se reorganice el partido fascista viniendo así a establecer, como excepción a la regla establecida en el artículo 49, el principio de la institucionalidad *ideológico-programática* en relación con el partido fascista.

b) Limitaciones subjetivas

1. A los menores:

Art. 30, ap. 1.º: «Los padres tienen el deber y el derecho de mantener, instruir y educar a los hijos, incluso los nacidos fuera del matrimonio».

(Por consiguiente, corresponde a los padres juzgar la oportunidad o no de la inscripción de los hijos menores a un partido.)

2. A los funcionarios:

Art. 98, ap. 3.º: «Pueden establecerse legalmente limitaciones al derecho de inscribirse en partidos políticos a los *magistrados, militares de carrera en servicio activo, funcionarios y agentes de policía, representantes diplomáticos y cónsules en el extranjero*».

3. A los eclesiásticos y religiosos.

Según Biscaretti di Ruffia los eclesiásticos y religiosos no pueden inscribirse a ningún partido, ya que el artículo 43 del Concordato del 11 de febrero

(20) Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, cit., nota 258.

de 1929, al que reenvía el artículo 7, apartado 2.º, de la Constitución, ha reafirmado la prohibición impuesta, desde el 22 de octubre de 1922, «a todos los *eclesiásticos y religiosos de Italia* de inscribirse y militar en cualquier *partido político*» (21).

Art. 7: «El Estado y la Iglesia católica son, cada uno en su propia esfera, independientes y soberanos.

Sus relaciones se regulan por los Pactos Lateranenses. Las modificaciones de los Pactos, aceptadas por ambas partes, no exigen el procedimiento de revisión constitucional» (22).

B) REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS ITALIANOS CONSIDERADOS COMO ÓRGANOS O COMO ENTES AUXILIARES DEL ESTADO

Como hemos dicho anteriormente al partido se le debía reconocer el carácter de *órgano o de ente auxiliar* del Estado, según los autores, en cuanto que designa a los titulares de los órganos estatales o más correctamente en cuanto que desenvuelve una actividad dirigida a favorecer la elección o designación de los titulares de los órganos estatales. Dicha actividad la lleva a cabo el partido presentándose entonces bajo el ropaje de *grupo electoral o de grupo parlamentario*.

a) *El partido como grupo electoral*

El procedimiento electoral, en aquellos ordenamientos que adoptan, como el italiano, el sistema proporcional se compone de las dos siguientes fases:

a') *Designación*: Confiada a los grupos electorales, detrás de los cuales existe un partido político.

b') *Votación*: La lleva a cabo el cuerpo electoral en torno a las listas concurrentes presentadas por los grupos electorales. En consecuencia, la votación es una fase complementaria de la fase de designación y cuanto más extensos sean los poderes atribuidos a los grupos electorales en la primera fase, tanto menos serán los poderes dejados al cuerpo electoral en el momento de la votación (23).

(21) P. BISCARETTI DI RUFFÍA: *Derecho constitucional*, cit.

(22) Vid. nota 21.

(23) G. BERNARD: *La liberté de candidature*, Paris, 1945.

La fase de designación está disciplinada por los Estatutos de los partidos, que establecen ya los requisitos que deben tener los candidatos, ya los órganos que tienen el poder de efectuar la designación para las diversas elecciones. Tal poder, por regla general, lo ejercen determinados Comités integrados por los dirigentes del partido. La dirección central del partido se reserva, ordinariamente, el poder de aprobar definitivamente las candidaturas y el de designar los candidatos para un cierto número de puestos que les son reservados en toda lista local (24).

Con el fin de sustraer la designación de las candidaturas a las manipulaciones de las oligarquías de los partidos y hacer en la medida de lo posible que los inscritos al partido puedan adherirse libremente a las candidaturas designadas, algunos ordenamientos jurídicos han regulado la fase de designación. A este fin se siguen tres sistemas diferentes:

1. Imposición de ciertas normas para el despliegue de la actividad de designación: así, por ejemplo, en Alemania, se ha dispuesto que los candidatos sean designados mediante elección por escrutinio secreto por parte de todos los inscritos o por parte de la asamblea de los delegados (art. 17 de la ley electoral alemana del 15 de junio de 1949); la eficacia de tales normas es bastante limitada, puesto que el Estado no tiene la posibilidad de imponer coactivamente la observación de tales normas en el interior de la organización del partido; la única sanción posible, por parte del Estado, es la de rechazar las candidaturas cuando resulte que no se han observado las normas para la designación de los candidatos.

2. Otro sistema adoptado en algunos países, como ejemplo, los Estados Unidos, es el de llevarse a cabo la designación, corriendo los gastos de las mismas a cuenta del Estado, bajo el control de los órganos estatales, en lugares y días establecidos por el Estado y siguiendo unos procedimientos semejantes a los adoptados para las verdaderas y propias elecciones. Según Geiser la experiencia ha demostrado que el sistema seguido por Norteamérica no elimina, por una parte, la influencia decisiva de las oligarquías de partido, y, por otra, que agravan la situación de los ciudadanos por cuanto éstos se ven obligados a ir dos veces a las urnas, multiplicando además las candidaturas y fomentando las luchas intestinas dentro de los partidos.

(24) Vid. a este respecto el libro de M. DUVERGER: *Les partis*, cit., págs. 321 y siguientes.

3. El tercer sistema es la exigencia de determinados requisitos para los grupos electorales: según este sistema, que ha sido adoptado por la mayor parte de los ordenamientos modernos, el Estado ignora voluntariamente la existencia de los partidos, que están detrás de los grupos electorales que presentan las listas, y el Estado se limita a exigir a los grupos electorales determinados requisitos. «Estos pueden consistir o en un número mínimo de electores que suscriban las listas, o en un número mínimo de votos conseguidos en las precedentes elecciones, o en un período mínimo de existencia legal.» El primer caso es el de la ley electoral danesa de 1820 y 1938, el segundo caso es el de la ley electoral de algunos Estados norteamericanos y el tercer caso es el de la ley electoral española de 1931.

Las referencias legislativas acerca de la intervención de los partidos en las operaciones electorales italianas se ha hecho más explícita a partir de 1956, pues hasta esta fecha las leyes electorales italianas se referían solamente a *grupos de electores = grupos electorales*, a los que les correspondía el derecho de presentar las diversas candidaturas y de designar los llamados representantes o delegados de lista para asistir a las operaciones de votación, escrutinio, etcétera...

Como decíamos, tales leyes se refieren a los *grupos electorales*, no a los partidos políticos. Ciertamente, en la mayoría de los casos ambos términos serán intercambiables; pero en otras, no: basta pensar —como recuerda Predieri— las alianzas o coaliciones electorales. Los únicos textos electorales que se refieren de manera concreta a los partidos son el artículo 16 del T. U., de 5 de febrero de 1948, número 26, que reconoce a los partidos o grupos políticos organizados una especie de preferencia para la adopción de símbolos y emblemas para las listas de candidatos pertenecientes a los «partidos» o «grupos políticos organizados», y el artículo 16 bis del mismo T. U. —introducido por la ley de 31 de marzo de 1953—, señalando que pueden efectuar la «coalición de listas», los partidos, grupos y movimientos políticos que concurren a las elecciones.

c') *Artículos de las leyes electorales para diputados y senadores que directa o indirectamente se refieren a los partidos.*

d') T. U. de la ley electoral para la elección de diputados del 30 de marzo de 1957, número 361:

Art. 14: «Los partidos y los grupos políticos organizados, que piensen presentar listas de candidatos, deben depositar en el Minis-

terio del Interior el distintivo con el que declaran querer distinguir las citadas listas en cada una de las circunscripciones. En el momento del depósito del distintivo se debe indicar la denominación del partido o del grupo político organizado.

Los partidos que usan, notoriamente, un determinado símbolo vienen obligados a presentar sus listas con un distintivo que reproduzca dicho símbolo.

No se admite, pues, la presentación, por parte de otros partidos o grupos políticos, de distintivos idénticos o que se confundan con los que se han presentado anteriormente, o bien con los que reproducen símbolos notoriamente usados por partidos a los que se refiere el apartado anterior. No se admite tampoco la presentación de distintivos que reproducen imágenes y objetos religiosos».

Art. 15: «El depósito del distintivo al que se refiere el artículo anterior se debe efectuar... mediante una persona prevista de mandato, autenticado por notario, por parte del presidente o del secretario del partido o del grupo político organizado...».

Art. 16: «El Ministerio del Interior, en los tres días sucesivos al término de la fecha establecida para efectuar el depósito restituye un ejemplar del distintivo al depositante, atestiguando la regularidad del depósito realizado.

Si los partidos o grupos políticos presentan un distintivo que no esté de acuerdo con las normas establecidas en el artículo 14, el Ministerio del Interior invita al depositante a que lo sustituya en el plazo de cuarenta y ocho horas a partir de la notificación del aviso...».

Art. 17: «En el acto del depósito del distintivo en el Ministerio del Interior los partidos o los grupos políticos organizados deben presentar la designación, para cada circunscripción, de un representante efectivo y de su suplente del partido o del grupo, encargados de efectuar el depósito, en la correspondiente Oficina central de la circunscripción, de la lista de los candidatos y de los documentos correspondientes. La designación se realiza con un único acto autenticado por notario. El Ministerio del Interior comunica a cada Oficina central de la circunscripción dichas designaciones dentro de los cincuenta y seis días anteriores al de la votación».

* * *

Nota: Las leyes electorales no han previsto participación alguna de los inscritos de los diversos partidos en la fase de la designación de candidatos:

se mantiene la pura y simple disposición preexistente de la inscripción obligatoria de no menos de 500 y no más de 1.000 electores residentes en el Colegio electoral (firmas fácilmente obtenibles por los partidos); de ahí que podamos afirmar que, en realidad, no existen límites eficaces para impedir la creación de nuevos partidos (25).

Dice el artículo 18:

«Las listas de los candidatos para cada Colegio (hay 32 Colegios electorales en Italia) se deben presentar por no menos de 500 y no más de 1.000 electores inscritos en las listas electorales del Colegio.

Cada lista debe comprender un número de candidatos no inferior a tres, ni superior al número de diputados a elegir en el Colegio, y debe indicar el apellido, nombre, lugar y fecha de nacimiento de cada uno de los candidatos.»

(Nota: Todo partido puede, pues, presentarse como grupo electoral en uno de los 32 Colegios electorales y, por ende, tener relevancia de partido, siempre que logre que 500 electores de dicho Colegio suscriban su lista de candidatos...)

2) T. U. de la ley del 27 de febrero de 1958, para la elección de senadores.

Dicha ley no hace alusión a los partidos políticos, aunque como es obvio detrás de cada grupo electoral (para elección de senadores) están los partidos que confeccionan las listas de candidatos. En la elección de senadores el Estado italiano es agnóstico en orden a estas actividades electorales de los partidos.

Art. 9: «La candidatura es presentada por un número superior a 300 e inferior a 500 electores inscritos en las listas electorales del Colegio; ningún elector puede suscribirse de una candidatura...».

Art. 57 de la Constitución: «El senador de la República es elegido con base regional» (Italia está dividida en veinte regiones).

«Se atribuye a cada región un diputado por cada 200.000 habitantes o por fracción superior a 100.000 habitantes.»

«Ninguna región puede tener un número de senadores inferior a seis. El Valle de Aosta tiene un solo senador.»

(25) Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, cit., nota 257.

Y el artículo 2 del T. U. de la ley electoral para senadores de 1958 dice:

«En cada región se constituyen tantos Colegios cuantos son los senadores que le son asignados...»

b) *Los partidos como grupos parlamentarios*

a') Los grupos parlamentarios son órganos de las Cámaras y, por ende, del Estado.

b') A partir de 1920 los reglamentos parlamentarios italianos comenzaron a reconocer la existencia de los grupos parlamentarios (26). *Reconocimiento indirecto de los partidos por el Estado.*

c') Los grupos parlamentarios, de hecho, suelen ser órganos del partido, salvo en el caso de los *grupos mixtos*, integrados por parlamentarios de filiación política diversa.

Grupo parlamentario-órgano del Estado y grupo parlamentario-órgano del partido.—¿Existe, en Italia, una absoluta identificación entre partido, grupo electoral que patrocina la lista y grupo parlamentario? ¿Se puede hablar de mandato imperativo de partido? *No:*

En Italia, en caso de que quede vacante un escaño palamentario se le sustituye con el candidato de la lista que haya obtenido más votos después del último elegido, aun en el caso de que hubiese sucesivamente dejado el partido que patrocinaba la lista en cuestión.

d') Funciones de los grupos parlamentarios atribuidos por los reglamentos, verbigracia, la tarea de designar, proporcionalmente, a su propia consistencia numérica, representantes en todas las Comisiones constituidas por las Cámaras.

e') Participar —a través de un representante suyo al término de una discusión general—.

f') El presidente de cada grupo tiene un poder de representación del mismo —vincula a los inscritos en el grupo— para concordar o regular con el presidente de la Cámara el orden de los trabajos parlamentarios... (vid. artículo 13 bis de la ley electoral de 1957).

g') *Disciplina del grupo* sobre sus miembros en orden al despliegue de

(26) Vid. G. AMBROSINI: *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Florencia, 1921.

su actividad en el Parlamento. Posible expulsión del miembro del grupo que no observa la disciplina del mismo.

h') ¿Hacia un nuevo mandato imperativo?, quizá no, gracias a que el voto en la Cámara es secreto (Italia). ¿Hay mandato de partido? No. No se pierde la condición de diputado aunque se abandone el partido...

Reconocimiento constitucional y reglamentario de los partidos como grupos parlamentarios...—1. Artículos de la Constitución:

Art. 72: «Cada proyecto de ley, presentado a una Cámara, es, según las normas de su Reglamento, examinado por una Comisión, y después por la misma Cámara, que lo aprueba artículo por artículo y en votación final.

El Reglamento establece procedimientos abreviados para aquellos proyectos de ley declarados urgentes.

Puede además establecer en qué casos y formas se somete el examen y aprobación de los proyectos de ley a las Comisiones, incluso permanentes, compuestas de manera que reflejan *la proporción de los grupos parlamentarios*. Incluso en tales casos, hasta el momento de su aprobación definitiva, el proyecto de ley se remite a la Cámara, si el Gobierno, o un décimo de los componentes de la Cámara o un quinto de la Comisión exige que se discuta y vote por la misma Cámara, o bien que sea sometido a su aprobación final mediante simples declaraciones de voto. El Reglamento determina las formas de publicidad de los trabajos de las Comisiones.

Se adopta siempre el procedimiento normal de examen y de aprobación dirigida por la Cámara para los proyectos de ley en materia constitucional y electoral y para los de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cuentas».

Art. 82: «Cada Cámara puede disponer encuestas sobre materias de interés público.

A tal fin nombra de entre sus miembros, una Comisión formada de manera que *refleje la proporción de los diversos grupos*. La Comisión de encuesta procede a las indagaciones y exámenes con los mismos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial».

2. *Artículos del Reglamento de la Cámara de los Diputados (7 de agosto de 1964):*

Cap. VI. *De los grupos parlamentarios y de las Comisiones permanentes*

Art. 26: «Dentro de los dos días de la primera sesión, los diputados están obligados a declarar, al secretario general de la Cámara, a qué Grupo político se han inscrito.

Para constituir un Grupo, de acuerdo con el presente Reglamento, es necesario un número *mínimo* de 20 diputados.

Los diputados inscritos a un Grupo que no alcance el número de 20, pueden unirse a un Grupo análogo, a fin de que juntos alcancen el número de 20.

Los diputados que o no hayan hecho la declaración a la que se refiere el primer apartado, o no pertenezcan a algún grupo, o pertenezcan a grupos que no alcancen veinte adhesiones constituyen un único grupo mixto.

La Mesa de la Cámara (*Ufficio di Presidenza*) puede excepcionalmente autorizar la constitución de un Grupo con *menos de 20 inscritos* siempre que el Grupo representan un partido organizado en el país, que haya presentado listas propias de candidatos en todas las circunscripciones —a excepción del Valle de Aosta— que tengan el mismo distintivo, que hayan obtenido al menos un cociente en una circunscripción y una cifra electoral nacional de al menos 300.000 votos de lista válidos».

Art. 27: «Dentro de los cuatro días a partir de la primera sesión el presidente de la Cámara anuncia las convocatorias, simultáneas, pero separadas, de los diputados pertenecientes a cada Grupo, cuyo número sea suficiente para la constitución, según el precedente, y de los diputados que se han de inscribir en el Grupo mixto.

Cada Grupo procede a la propia constitución nombrando el presidente y la Mesa (*Ufficio di Presidenza*). Después procede a la designación de los propios delegados en las 14 Comisiones permanentes, distribuyéndolos en número igual en cada una de las Comisiones.

Los residuos se asignan a las diversas Comisiones por la Mesa de la Cámara (*Ufficio di Presidenza*).

Cada Grupo comunica inmediatamente al secretario general de la Cámara los nombramientos realizados, y el presidente de la Cá-

mara convoca a cada Comisión permanente para su propia constitución, que tiene lugar mediante el nombramiento de un presidente, de dos vicepresidentes y de dos secretarios...».

Art. 31, ap. 10: «Las Cámaras pueden siempre nombrar Comisiones especiales, compuestas de manera que reflejen la proporción de los grupos parlamentarios».

Art. 31 bis: «El presidente convoca, cada vez que lo considera útil, a la Mesa de la Cámara (*Ufficio di Presidenza*), a los presidentes de las Comisiones permanentes y a los presidentes de los Grupos parlamentarios para examinar el orden de los trabajos de la Asamblea. Se informa al Gobierno, por el presidente, del día y hora de la reunión para que asista un representante suyo».

Art. 40: «Las Comisiones, permanentes o especiales, pueden ser investidas por el presidente de la Cámara de la discusión y aprobación de un proyecto de ley, salvo oposición de la misma Cámara en el momento del anuncio, que se dará en las cuarenta y ocho horas sucesivas a la presentación...».

3. Artículos del Reglamento del Senado de la República. (Texto aprobado el 13 de junio de 1948.)

Cap. V. De los Grupos parlamentarios y de las Comisiones.

Art. 16: «Dentro de los cinco días de la primera sesión después de las elecciones, o del nombramiento, los Senadores están obligados a declarar a qué Grupo parlamentario desean que se les asigne.

Cada Grupo debe estar constituido por al menos diez senadores.

Los senadores que hayan pedido que se les asigne a un Grupo y cuyos componentes no alcancen el número de diez pueden unirse a un Grupo afín para constituir, merced a un acuerdo recíproco, un solo Grupo, para que éste alcance el número prescrito.

Los senadores que no pertenezcan a alguno de los Grupos constituidos como se indica arriba, forman un único Grupo mixto...».

Art. 18, ap. 2.º: «El Grupo procede, luego, a la designación de los propios representantes en las Comisiones permanentes indicadas en el artículo 20, en razón de uno por cada once inscritos. Los Grupos compuestos de un número de senadores inferior al de las Comisiones están autorizados a designar un mismo senador en dos Co-

misiones diversas. Los senadores que no resultan asignados después de tal reparto son, cada uno de ellos, distribuidos en las varias Comisiones, siempre por designación de los Grupos...».

* * *

Como vemos, el reconocimiento *directo* de los partidos italianos por el Estado se realiza mediante la Constitución, y su reconocimiento *indirecto*, como grupo electoral a través de las correspondientes leyes electorales, y, como grupo parlamentario, fundamentalmente, por medio de los Reglamentos de las respectivas Cámaras, especialmente de la Cámara de los Diputados, pero también a través de la Constitución. Según se inició, la presencia de los partidos políticos italianos en las Cámaras legislativas se concreta en la adscripción obligatoria de los diputados a alguno de los *grupos parlamentarios*. Adquieren *relevancia constitucional* en los términos siguientes: 1) De conformidad con el artículo 72 de la Constitución, las *Comisiones legislativas* han de estar constituidas de modo que respeten la *proporción de los grupos*. 2) De conformidad con el artículo 82 de la Constitución, las Comisiones de encuesta han de integrarse respetando la misma proporción. 3) Una norma de cortesía y costumbre impone al Presidente de la República la consulta con los jefes de los Grupos parlamentarios en la tramitación de las crisis ministeriales.

* * *

Nota: El partido puede ejercer una influencia decisiva en las Cámaras a través de sus Grupos parlamentarios.

Un partido cuanto más parlamentarios tenga más delegados tendrá en cada una de las Comisiones.

4. ¿Qué relación hay entre un partido y el Grupo parlamentario? Como respuesta valga el artículo 83 del Estatuto de la Democracia Cristiana.

Título VI. *El Grupo parlamentario*

Art. 83: «Los diputados demócratas-cristianos de las Asambleas parlamentarias nacionales deben constituirse en grupo. El Grupo parlamentario y cada uno de sus miembros deben, para toda cuestión de orden político, conformarse a la dirección general fijada por el Congreso y a las directrices del Consejo Nacional y de la Dirección central que interpretan y aplica esta Dirección.

El Grupo se da un Reglamento propio que debe ser aprobado por el *Consejo Nacional*».

¿Estaremos en presencia de un nuevo tipo de mandato imperativo en abierta violación con lo prescrito en el artículo 67 de la Constitución? Algunos autores italianos opinan afirmativamente.

CONCLUSIÓN

Los autores italianos ante la insuficiente regulación jurídico-constitucional de los partidos

La regulación constitucional de los partidos en Italia ha sido criticada: a) Por insuficiente en relación con la importancia de la institución (Calamandrei). b) Por ser inconexa, ya que no se relacionan los diferentes artículos relativos a los partidos y sus limitaciones. c) Por contradictoria, ya que el artículo 49, y sus consecuencias, están en contradicción con el artículo 67, que prohíbe el mandato imperativo. De ahí que ¿mandato imperativo en abierta violación con lo prescrito en el artículo 67 de la Constitución? Algunos autores italianos opinan afirmativamente.

De ahí que *los autores italianos* sean partidarios de una regulación jurídica más detallada de los partidos (Mortati, Sturzo, Amorti, Espósito, D'Antonio, Cheli, etc...). A este respecto, D'Antonio expone los criterios que habrían de presidir una regulación jurídica de los partidos y que se pueden sintetizar así: a) Distinción entre asociaciones y partidos. b) Atribución de funciones constitucionales a los partidos. c) Registro obligatorio de los partidos ante el Tribunal constitucional. d) Necesidad, para poder registrarse, de un Estatuto de naturaleza democrática que garantice la tutela de las corrientes minoritarias en el seno del partido y la publicidad de las *reuniones* de los órganos del partido que tengan por objeto la designación de los candidatos para las elecciones políticas y para el Gobierno. e) Jurisdicción del Tribunal constitucional sobre algunas controversias existentes entre los partidos y los inscritos o Grupos inscritos. f) Suspensión de las funciones de los partidos que resulten —a juicio del Tribunal constitucional— inobservantes de las disposiciones estatutarias; y g) Publicidad de sus fuentes de ingresos (27).

JUAN FERRANDO BADÍA

(27) Vid. D'ANTONIO: «La regolazione del partito politico», en *Studi sulla Costituzione*, vol. II, págs. 203 y sigs.

R É S U M É

L'influence croissante des partis dans le développement de la démocratie pluraliste —économique, sociale et politique— et son impact sur le fonctionnement des institutions de l'Etat a déterminé l'intérêt progressif des politiciens et des théoriciens envers le phénomène des partis. La réaction de l'Etat face aux partis est passée d'une opposition au début de l'Etat libéral à une progressive réglementation juridique et constitutionnelle à partir de l'avant-dernière guerre mondiale; entre une attitude et une autre, aux débuts du XIXème siècle, l'Etat a observé une attitude d'indifférence face aux groupements politiques. Les causes de ce changement d'attitude du pouvoir de l'Etat face aux partis, nous pouvons les trouver dans des raisons a) de type historique et b) doctrinales et théoriques.

Les partis présentent un double aspect. D'une part ce sont des associations qui ont une idéologie ou des intérêts communs. Ce type d'associations politiques, à travers une organisation stable, exerce une influence sur la vie publique du pays dans le fonctionnement de ses institutions. D'autre part, les partis adoptent des modalités juridiques au moyen d'ordonnances spéciales ou de réglementations juridiques. A partir de cet aspect juridique, et en tenant compte de leur propre réglementation et de celle que leur fixe l'Etat, les partis politiques apparaissent comme des organes auxiliaires de l'Etat, tant par leur fonction de groupes électoraux que par celle de groupes parlementaires.

Après l'examen des partis politiques sous leur double considération sociologique et juridique, l'auteur étudie la réglementation constitutionnelle des partis italiens considérés comme des associations. Les partis politiques italiens en tant qu'associations privées sont régis par: a) la législation ordinaire et b) par la Constitution. Sont précisés les articles qui fixent leurs limitations objectives et subjectives. Puis l'auteur expose la réglementation juridique des partis italiens considérés en tant qu'organes et entités auxiliaires de l'Etat, et conclut par la critique faite par les auteurs italiens à l'insuffisante réglementation juridico-constitutionnelle des partis.

S U M M A R Y

The growing influence of the parties in the development of pluralistic democracy —economic, social and political— and their impact on the working of State institutions have led politicians and theorists to take an increasing interests in the phenomenon. The State's reaction to political parties has

paseed from that of opposition —at the beginning of the liberal State— to progressive legal and constitutional regulation since World War I. At the start of the nineteenth century the State's attitude to political groups was neither one nor the other, but simply indifference. The reasons for the change in the State's approach to them are: a) historical and b) doctrinal or theoretical.

Political parties present two aspects. On the one hand, they are associations of persons who share a common ideology or common interests. Political associations of this kind exercise their influence on the public life of a country in the working of its State institutions thanks to organizational stability. On the other, the parties have a legal structure based on special rules and regulations. From this juridical point of view, bearing in mind their own internal rulings and those imposed by the State, one sees that the political parties are really auxiliary organs of the State, both as electoral groups and parliamentary groups.

Having discussed the nature of political parties and studied them from the sociological and legal viewpoints, the author takes up the matter of the constitutional regulation of the Italian parties considered as associations. The Italian political parties are, as private institutions, governed by a) ordinary legislation and b) the Constitution. The articles establishing their objective and subjective limitations are indicated and the legal regulation of the Italian parties, considered as organs of auxiliary bodies of the State, is described. The essay closes with a reference to the criticism launched by Italian authors against the inadequate legal and constitutional framework provided for political parties in that country.

