

preavviso per le riunioni in luogo pubblico: esso consente all'autorità di pubblica sicurezza di vietare preventivamente lo svolgimento delle riunioni per le quali ci siano fondati motivi di temere che siano pericolose per la sicurezza o per l'incolumità pubblica, in relazione alle circostanze in cui svolgono, oppure di prescrivere diverse modalità di tempo e di luogo per il loro svolgimento. Inoltre il preavviso permette all'autorità di pubblica sicurezza anche di vigilare sullo svolgimento della riunione ed eventualmente di intervenire per scioglierla qualora essa degeneri in comportamenti pericolosi per la sicurezza e l'incolumità dei partecipanti o di coloro che si trovano a passare nel luogo in cui essa si svolge.

18. La libertà di associazione

La tutela della libertà di associazione si inserisce in un più ampio disegno, che si coglie in diversi punti della Costituzione, volto a valorizzare il pluralismo sociale e le formazioni sociali, i cui tratti fondamentali sono tracciati dall'art. 2 Cost. (cfr. *supra*, par. 4).

*L'oggetto della
libertà di
associazione*

La libertà di associazione è sancita dall'art. 18, che tutela in via generale tutte le formazioni sociali a carattere volontario. Questa previsione va poi coordinata con altre norme costituzionali che disciplinano alcuni tipi particolari di associazioni, quali i sindacati e i partiti politici (artt. 39 e 49 Cost.).

Il contenuto della libertà di associazione si articola nel diritto di costituire nuove associazioni senza che sia possibile imporre alcuna forma di autorizzazione da parte della pubblica autorità (si veda esplicitamente su questo punto C. cost. n. 193/1985), nel diritto di aderire ad associazioni esistenti e anche nella c.d. libertà 'negativa' di associazione, e cioè nel diritto di recedere da una associazione o di non aderirvi (Corte cost. n. 239/1984). Inoltre non è consentito condizionare l'esercizio di diritti individuali all'appartenenza a una determinata associazione. La legge potrebbe richiedere invece soltanto l'appartenenza a organismi pubblici aventi fini di pubblico interesse, anche se a struttura associativa, come gli ordini professionali (cfr., ad es., C. cost. n. 69/1962, n. 11 e n. 25/1968, n. 40/1982).

*Il limite generale
alla libertà di
associazione*

Le associazioni risultano protette dall'art. 18 della Costituzione italiana qualunque sia la finalità che si prefiggono, con la sola eccezione delle associazioni che perseguono fini vietati ai singoli dalla legge penale. Quindi solo le attività che sono già precluse agli individui dalla

legge penale possono costituire un limite per le associazioni, e il codice penale vieta infatti le associazioni per delinquere (art. 416 c.p.), le associazioni di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.), e quelle che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis c.p.). Al contrario, se non è illecito penale che il singolo svolga una certa attività, non può costituire illecito neppure l'attività associativa volta a compiere ciò che è consentito all'individuo (così C. cost. n. 243/2001, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 271 c.p., che puniva le condotte di promozione, costituzione, organizzazione e direzione delle « associazioni antinazionali », volte a distruggere o deprimere il sentimento nazionale).

Oltre al limite generale che deriva dalla legge penale, sono vietate le associazioni segrete e le associazioni che perseguono fini politici con organizzazioni di carattere militare.

L'attuazione del dettato costituzionale sulle associazioni segrete è avvenuto con la L. n. 17/1982, secondo la quale non è considerata associazione segreta, e quindi non è vietata, quell'associazione che semplicemente mantenga nascosti l'atto costitutivo, o lo statuto, o i nominativi dei propri soci, o alcune delle sue attività. Le associazioni segrete proibite sono piuttosto quelle che, nascondendo alcuni dei loro elementi, mirano a generare centri di potere occulto e che hanno perciò carattere in senso lato politico. Il legislatore ha, infatti, vietato quelle associazioni che « occultando la loro esistenza ovvero tenendo segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto o in parte o anche reciprocamente, i soci, svolgano attività dirette a interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche » (art. 1 L. n. 17/1982).

I due limiti specifici alla libertà di associazione

Analogamente, la Costituzione vieta le associazioni che adottano una organizzazione interna di carattere militare, ma solo se perseguono scopi politici.

Vietando le associazioni segrete e quelle 'paramilitari', la Costituzione intende così tutelare l'effettiva democraticità del sistema politico, impedendo la formazione di organizzazioni che mirino alla conquista o alla gestione del potere senza rispettare le procedure democratiche tracciate dalla Costituzione stessa.

Le associazioni che contrastano con i divieti posti dall'art. 18 Cost. possono essere sciolte, ma a questo fine è necessario l'intervento dell'autorità giudiziaria: prima che l'autorità amministrativa proceda allo scioglimento delle associazioni occorre una sentenza dell'autorità

giudiziaria competente, che accerti che si versi in una delle ipotesi vietate dalla Costituzione. Questa regola della riserva di giurisdizione ha tuttavia subito una importante deroga con riguardo alla loggia massonica P2, che venne sciolta direttamente dalla legge — appunto la L. n. 17/1982 sopra richiamata — senza una pronuncia giurisdizionale.

Fatti salvi questi limiti, costituzionalmente previsti, vige nell'ordinamento italiano la più ampia libertà di associazione. È da notare che negli anni più recenti il *favor* costituzionale per il pluralismo sociale e quindi per le formazioni in cui si articola il tessuto sociale ha avuto modo di essere sviluppato dal legislatore, che a più riprese è intervenuto con norme 'premiali' a favore di associazioni che a vario titolo contribuiscono a una più piena realizzazione di fini costituzionalmente rilevanti, come le organizzazioni di volontariato.

I partiti politici

La libertà di associarsi in partiti politici protetta dall'art. 49 Cost. costituisce espressione della più generale libertà di associazione. Dal punto di vista civilistico, i partiti sono semplici associazioni non riconosciute e sono soggetti al regime generale di tale tipo di associazione (art. 36 ss. c.c.). La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto ai partiti politici la natura di organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite alcune funzioni pubbliche aventi rilevanza costituzionale, quando, in sede di giudizio di ammissibilità di un conflitto fra poteri, ha negato loro la qualità di potere dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost. (C. cost. n. 79/2006).

La particolare rilevanza di tali associazioni, tale da meritare una disciplina apposita nel testo costituzionale, è dovuta al fatto che i partiti costituiscono le forme di aggregazione attraverso le quali i cittadini possono « concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale » (art. 49 Cost.).

La Costituzione presuppone il pluralismo dei partiti, laddove allude a una 'concorrenza' fra loro, cosicché i cittadini possono sempre istituire nuove formazioni politiche senza necessità di autorizzazioni.

Il metodo democratico

Il solo limite posto dalla Carta costituzionale è il metodo democratico che deve caratterizzare l'azione politica dei partiti. Si noti che il requisito del metodo democratico non si ritiene rivolto alla struttura e alla organizzazione interna del partito: non sono oggi imposte regole sul funzionamento interno del partiti, ma solo sui suoi metodi di competizione politica nei confronti delle altre forze politiche. Come ha messo in rilievo la Corte costituzionale, il metodo democratico è volto a impedire « l'usurpazione violenta dei poteri » e a orientare l'azione politica al « rispetto della sovranità popolare affidata alle maggioranze legalmente

costituite, [al]la tutela dei diritti delle minoranze e [al]l'osservanza delle libertà stabilite dalla Costituzione» (C. cost. n. 87/1966).

La Costituzione italiana, a differenza di altre Costituzioni come quella tedesca, ad esempio, non vieta nemmeno i c.d. partiti antisistema, e cioè quelli che non aderiscono alla tavola dei valori protetti dalla Costituzione, ma cercano di combatterli o di ostacolarli. È proibita però la riorganizzazione del disciolto partito fascista, come stabilisce la XII disp. trans. fin. Cost.: una disposizione che secondo alcuni non fa altro che ribadire il divieto, già posto dall'art. 49 Cost., di costituire un partito che aspiri a porsi come forza politica unica, e non si presti quindi a competere con metodo democratico con le altre forze politiche per acquisire il consenso popolare.

Ai sensi dell'art. 98 Cost., il legislatore può stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune categorie di cittadini, chiamati a svolgere funzioni istituzionalmente imparziali, quali i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

I limiti all'iscrizione ai partiti politici

A sostegno della attività dei partiti politici in Italia è stato istituito un sistema di contributi al finanziamento dei partiti, che è spesso stato oggetto di vivaci dibattiti politici e di diversi interventi di riforma. Originariamente si prevedeva un contributo diretto dello Stato a titolo di rimborso delle spese elettorali a favore dei partiti politici che avessero presentato le loro liste in un determinato numero di collegi e avessero ottenuto un risultato minimo di consensi. Inoltre si prevedeva un ulteriore contributo statale, a favore dei gruppi parlamentari, per lo svolgimento dei loro compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti. Dato lo stretto nesso che lega i gruppi parlamentari ai partiti, anche questo secondo contributo integrava una forma di finanziamento ai partiti. Con il *referendum* del 18 aprile 1993 i cittadini sono stati chiamati a esprimersi su quel sistema di finanziamento della politica, e al *referendum* è conseguita l'abrogazione delle norme che prevedevano il finanziamento tramite i gruppi parlamentari. Infine, dopo una successione di diverse discipline legislative, la L. n. 157/1999, poi più volte modificata, ha nuovamente introdotto il sistema del rimborso delle spese sostenute dai partiti o dai movimenti politici nelle campagne elettorali relative alle elezioni politiche nazionali e regionali e alle elezioni del Parlamento europeo — 'rimborso' che peraltro è corrisposto ai partiti e ai movimenti politici con cadenza annuale per tutta la durata della legislatura — e, a determinate condizioni, delle spese sostenute dai promotori dei *referendum* abrogativi.

Il finanziamento dei partiti politici