

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Mario Caravale

nuova serie

10

2019



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Paolo Ridola - Enrico del Prato - Luisa Avitabile - Nicola Boccella Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Andrea Di Porto - Laura Moscati Cesare Pinelli

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Gianni Ferrara (Roma) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) Jane C. Ginsburg (New York) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) Jerome H. Reichman (Durham) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 CLAUDIO CONSOLO
La prolusione, nel 1954, di Antonio Segni, fra omaggio a Chiovenda e suggestioni di Carnelutti, su "L'unità del processo" come collante della comunità statale
- 13 ANTONIO SEGNI
L'unità del processo

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI IN ONORE DI PAOLO RIDOLA

- 37 CESARE PINELLI
Presentazione
- 39 PETER HÄBERLE
Indirizzo di saluto

RIFLESSIONI INTORNO AL METODO: COMPARAZIONE E STORIA COSTITUZIONALE

- 45 OLIVIERO DILIBERTO
Esperienza giuridica e comparazione costituzionale. Giornata di studio in onore di Paolo Ridola
- 49 DIAN SCHEFOLD
Sul contributo di Paolo Ridola al dialogo fra Italia e Germania
- 61 GUIDO ALPA
Il messaggio di Paolo Ridola agli studiosi del diritto civile
- 67 MARCO D'ALBERTI
Comparazione giuridica tra storia ed esperienza

- 77 ALESSANDRA DI MARTINO
Culture costituzionali, storia e comparazione
- 107 ANGELO SCHILLACI
«Innanzi al suo mestiere di giurista sta il suo mestiere di uomo». Comparazione costituzionale ed esperienza giuridica nel pensiero di Paolo Ridola
- 129 ALESSANDRO SOMMA
Imparare dalla storia: riflessioni sul metodo del diritto comparato e sul ruolo dei suoi cultori
- 147 AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO
Dogmática jurídica y epistemología científica: métodos de investigación en el derecho constitucional
- 199 ANDREA LONGO
Osservando la marea
- 213 MASSIMO BRUTTI
Politica, scienza del diritto, comparazione: un testo di Vittorio Emanuele Orlando
- 231 MARCO BENVENUTI
Qual è la funzione del diritto pubblico? Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di un mos italicus iura docendi della nostra cultura giuspubblicistica nazionale
- 257 GIOVANNA MONTELLA
Legge, potere e Stato nel processo di costruzione teorica di Paul Laband
- 267 GIANLUCA BASCHERINI
A proposito di storia e cultura costituzionale in Italia. Piero Gobetti critico dello Statuto
- 283 FRANCESCO CERRONE
L'esperienza costituzionale fra storia e comparazione (con qualche annotazione sul rapporto fra esperienza giuridica ed economica nel pensiero di Croce, Calogero e Capograssi)
- 301 FEDERICO NANIA
Habeas corpus e tecnica della "retrodatazione" nella prospettiva costituzionale inglese

LIBERTÀ E DIRITTI FONDAMENTALI

- 329 GAETANO AZZARITI
Scienza giuridica e Stato. In dialogo con Paolo Ridola

- 339 LUISA AVITABILE
Una riflessione su libertà e diritti fondamentali
- 351 ROBERTO NANIA
Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo
- 369 FABRIZIO POLITI
“Principio libertà”, dignità umana e multidimensionalità delle libertà costituzionali nelle democrazie pluralistiche. La riflessione di Paolo Ridola in tema di diritti fondamentali
- 389 SALVATORE PRISCO
Linee di un ritratto intellettuale
- 405 GIORGIO REPETTO
Il diritto costituzionale europeo tra pluralismo e storia: su alcune recenti vicende in tema di diritti fondamentali
- 423 ANDERA BURATTI
Diritti fondamentali e tradizione storica: il contributo della Corte Suprema degli Stati Uniti
- 443 CLAUDIO CONSOLO
Origini e limiti del compito specificatore(-congenialmente attivo) del “formante” giurisprudenziale nel processo
- 455 ENRICO DEL PRATO
Dignità e solidarietà: spigolature di un civilista
- 467 LAURA MOSCATI
Paolo Ridola e la storia del diritto. Con un’appendice sulla libertà di stampa nell’Inghilterra del Seicento
- 485 ELISA OLIVITO
Invito a Corte, con cautela. Il processo costituzionale si apre alla società civile?
- 499 MIGUEL AZPITARTE
Los derechos fundamentales en tiempos de crisis
- 511 MARIA IRENE PAPA
La Dichiarazione universale dei diritti umani a settant’anni dalla sua adozione: alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia
- 531 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
La Commissione di Garanzia

- 545 GIULIANA SCOGNAMIGLIO
Sulla tutela dei diritti umani nell'impresa e sul dovere di vigilanza dell'impresa capogruppo. Considerazioni a margine di un confronto fra la legislazione francese e quella italiana

RAPPRESENTANZA, ASSETTI ISTITUZIONALI E PARTITI

- 583 MASSIMO LUCIANI
Paolo Ridola e la forma di governo
- 587 MASSIMO SICLARI
Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola
- 599 GIUSEPPE COLAVITTI
Il diritto pubblico dell'economia tra storia, dommatica e nuove tendenze centraliste. Brevi note in onore di Paolo Ridola
- 615 GIUSEPPE FILIPPETTA
Democrazia parlamentare e dignità dell'uomo
- 621 CESARE PAGOTTO
Intermediazione e disintermediazione nella funzione rappresentativa parlamentare: comunicazione e pluralismo nell'ambito degli strumenti di sindacato ispettivo
- 649 VINCENZO CERULLI IRELLI
Amministrazione, giurisdizione, legislazione (brevi spunti sui rapporti tra funzioni di governo)
- 679 TOMMASO EDOARDO FROSINI
La rappresentanza politica nella forma di governo
- 691 RENATO IBRIDO
Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare
- 709 FULCO LANCHESTER
Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale
- 727 ELEONORA RINALDI
Brevi note su libero mandato e forma-partito
- 741 ELENA TASSI SCANDONE
Ordinamenti gentilizi e costituzione monarchica in Roma antica. Alcune considerazioni preliminari

L'EUROPA E IL FUTURO DEL COSTITUZIONALISMO

- 757 FRANCESCO RIMOLI
L'ideale europeista e il peso della storia (in margine a un saggio di Paolo Ridola)
- 771 FRANCESCO SAITTO
Statualità e costituzione nel processo di integrazione sovranazionale. A proposito dei «due tempi» del costituzionalismo nel Novecento
- 795 FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale
- 813 ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ
Unidad y pluralismo. Algunas cuestiones problemáticas en el constitucionalismo contemporáneo
- 831 JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO
El futuro del Estado constitucional
- 843 ANDREAS HARATSCH
Der entfesselte Prometheus oder Karlsruhes Spiel mit dem Feuer - Ein europäisches Drama
- 867 BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit
- 897 ANGELO ANTONIO CERVATI
Lo studio comparativo del diritto costituzionale e la sua funzione educatrice

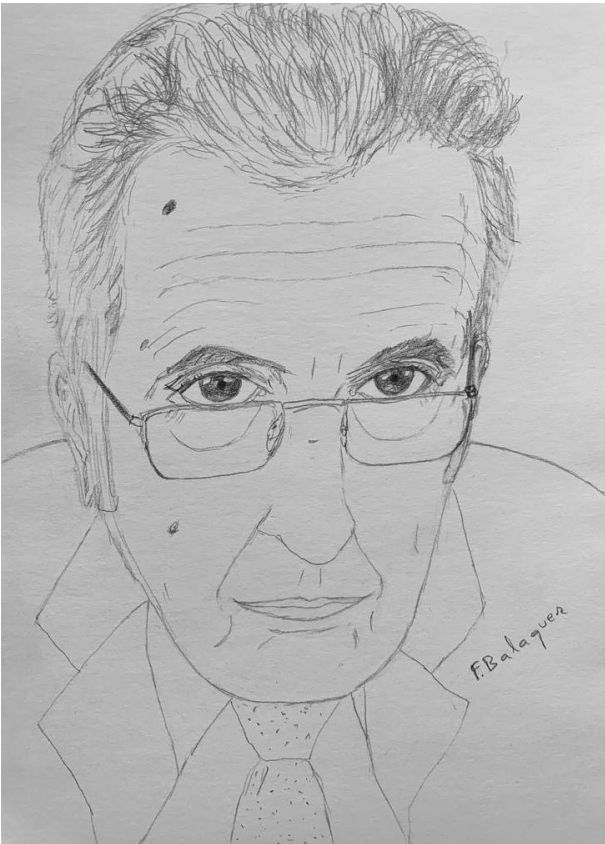
RECENSIONI

- 915 MASSIMO CACCIARI - NATALINO IRTI, *Elogio del diritto*. Con un saggio di Werner Jaeger, La nave di Teseo, Milano, 2019 (*Fulvio Costantino*)
- 921 GIANNI FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2019 (*Michele Prospero*)

SEZIONE BIBLIOGRAFICA

- 933 ANTONIO ANGELOSANTO
L'acquisizione del fondo librario appartenuto a Gaetano Sciascia, libero docente in diritto romano tra l'Italia e il Brasile

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI
IN ONORE DI PAOLO RIDOLA



Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale

Fulco Lancaster

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alle origini del volumetto. – 3. Lo Stato di massa democratico e la legge elettorale. – 4. La legge elettorale cecoslovacca. – 5. Mortati e il problema della legislazione elettorale contemporanea. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Ai tempi del *Coronavirus* è esploso il problema del *congiunto* e del suo plurimo significato. La questione ha scatenato dibattiti ed ironie, ma si presta bene ad inquadrare le ragioni che animano questo scritto. Esso è rivolto ad onorare un amico di vecchia data, richiamando l'opera di un comune *congiunto* accademico (Costantino Mortati), ovvero il Maestro dei nostri rispettivi Maestri (Mario Galizia; Leopoldo Elia). Aggiungo che il tema della rappresentanza in campo politico, del partito politico e della legislazione elettorale all'interno della teoria e della realtà delle votazioni pubblicistiche risulta comune a più generazioni di giuspubblicisti, ma è particolarmente connesso con l'indirizzo culturale che tiene conto della teoria e della realtà costituzionale.

Nel momento in cui ci riuniamo attorno a Paolo Ridola, ho deciso di concentrare l'attenzione in maniera succinta sul tema delle votazioni elettive, evidenziando come sia opportuno ripercorrere il viaggio che Costantino Mortati ha percorso perlomeno dagli anni '40 agli anni '70 del secolo scorso in tema di legislazione elettorale e quindi di natura e funzioni del partito politico. Dallo stesso percorso che Ridola e i suoi *congiunti accademici* (tra cui mi inserisco) hanno iniziato dagli anni '70 ad oggi scaturisce il mio invito finale a ritornare alle origini, tenendo ovviamente conto della dinamica dello Stato moderno nell'ambito dei processi di globalizzazione e di spostamento degli assi geopolitici. In questa dimensione, ritengo infatti che la democrazia rappresentativa di massa sia ancora necessariamente connessa con i partiti politici, anche se essi non paiono più i protagonisti, ma anzi sempre più assediati dal populismo (tradizionale o nazional-popolare). Essi rimangono elementi indispensabili della procedura demo-

cratica, per cui sulla base della lezione di Mortati e di Gerhard Leibholz, correlata dall'esempio comparato (statunitense e tedesco) è possibile rivisitare la loro prospettiva nell'ambito di una visione solo apparentemente procedurale che tenga conto della coesistenzialità del partito nel procedimento di votazione elettiva.

In queste pagine intendo, in particolare, ribadire come l'azione di Mortati nel periodo costituzionale transitorio e provvisorio possa essere – se opportunamente inquadrata – ancora di utilità alla discussione italiana contemporanea in materia, caratterizzata dal fenomeno dell'*ipercinetismo elettorale compulsivo*, dalla liquefazione della strutturazione dei partiti e dalle persistenti carenze della loro democrazia interna. Nella seconda fase della storia della Costituzione repubblicana si è, infatti, confermata la peculiarità italiana rispetto a tutti gli ordinamenti democratici stabilizzati (europei e non). Nel periodo 1993 al 2019 si sono successi sei sistemi elettorali in senso stretto a livello nazionale, mentre si è operata la differenziazione dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi tra i vari livelli territoriali (locale, regionale, nazionale ed europeo), la decostruzione delle regole per il finanziamento e il rimborso delle spese elettorali e si è confermata l'inesistenza di normative pubblicistiche per la regolazione della democrazia infrapartitica.

Nella consapevolezza dell'importanza che il tema della legislazione elettorale rappresenta per la legittimazione e per il funzionamento degli Stati di massa pluralistici, la posizione mortatiana alle origini dell'ordinamento repubblicano fornisce ancora oggi una chiave di lettura per spiegare l'avvitamento del problema nell'ambito della dinamica i sistemi democratici. Ciò conferma – a mio avviso – come sia opportuno risalire ai Padri fondatori della Costituzione per comprendere la discussione in materia e le carenze della normativa vigente.

2. *Il volumetto sulla Legge elettorale cecoslovacca*

Nel 1945 il Ministero per l'Assemblea costituente, istituito dal Governo Parri, promosse, nell'ambito dell'attività prevista dall'art. 2 del d.lg.lgt. n. 435 del 31 luglio 1945 e per merito del capo di gabinetto Massimo S. Giannini¹, due collane di *Studi storici per la Costi-*

¹ V. M.S. GIANNINI, *Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della costituzione*, in *I precedenti storici della Costituzione (studi e lavori preparatori)*, vol. IV,

tuyente (diretta da Alberto M. Ghisalberti²) e *Testi e documenti* (diretta da Giacomo Perticone³), che evidenziarono un taglio funzionale alla nuova situazione storico-spirituale. Il cambio di prospettiva si evidenziò sia per la personalità degli autori che per i titoli editi nelle due collane⁴. In questo specifico quadro Costantino Mortati, che aveva pubblicato nel 1945 il ponderoso volume sulla Costituente⁵, partecipò, dopo l'iscrizione alla DC agli inizi di quell'anno⁶, alle più importanti iniziative preparatorie dell'Assemblea costituente (la *Commissione per la legge elettorale politica*⁷ e la cosiddetta *Com-*

Giuffrè, 1958, ora in *Scritti*, vol. IV, Giuffrè, 2004, 425 ss. Su Giannini v. S. CASSESE, voce *M.S.G.*, in *DBI*, 2012 e M. MACCHIA, *Massimo Severo Giannini nell'età Costituente*, in *Nomos*, 2017, n. 3, 1656 ss.

² V. G. TALAMO, A.M.G., in *Dizionario biografico degli italiani* [da ora *DBI*], vol. 53.

³ V.M. DI NAPOLI, G.P., *DBI*, vol. 82.

⁴ Per quanto riguarda la collana di studi storici emergono i nomi di Ernesto Sestan, Ruggero Moscati, Alberto M. Ghisalberti, Giacomo Perticone, Riccardo Orestano, Mario Toscano; per quanto riguarda i ben più numerosi contributi della collana di *Testi e documenti costituzionali* si segnala un mix virtuoso tra storici moderni, docenti universitari (soprattutto costituzionalisti) e funzionari parlamentari: Giovanni De Vergotini, Vincenzo Gueli, Bruno Gatta, Costantino Mortati, Arturo C. Jemolo, Massimo S. Giannini, Romolo Astraldi, Tommaso Napolitano, Ottorino Borin, Francesco Agrò, Paolo Biscaretti di Ruffia, Giovanni Salemi jr., Luigi R. Lettieri, Manlio Fancelli, Ubaldo Prosperetti, Paolo Santarcangeli, Gaspare Ambrosini, Armando Saitta, Mario Battaglini, Antonio Traversa, Giorgio Tupini, Vittore Bonfigli, Vincenzo Mazzei, Massimo Annesi, Paolo Ruggeri Laderchi, Francesco Giulietti, Mario Toscano, Danilo De' Cocci, Guido Astuti, Carlo Lavagna, Roberto Lucifredi, Giacomo Perticone jr., Terenzio Marfori, Giuseppe D. Ferri, Ferruccio Pergolesi, Francesco Valori.

⁵ V. C. MORTATI, *La Costituente: la teoria: la storia: il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945.

⁶ Su cui si v. il significativo scambio di lettere tra Mortati e Scelba depositare in Archivio Mortati (Fondazione Paolo Galizia-Storia e Libertà), su cui F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica italiana dal fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 2, 10.

⁷ Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per la Costituente*, Roma, Tip. Uesisa, 1946(?). La Commissione fu istituita con decreto ministeriale 31 agosto 1945, iniziò i suoi lavori il 1 settembre e li concluse il 27 ottobre. I componenti della Commissione erano: Avv. Giovanni Selvaggi, vicepresidente, relatore; Prof. Guido Astuti; Avv. Emilio Storioni; Prof. Mario Stolfi; Avv. Giuseppe Fuschini; Prof. Costantino Mortati; Avv. Achille Battaglia; Avv. Michele Cifarelli; Dott. Vincenzo Mani; Sig. Ezio Villani; Avv. Umberto Terracini; Avv. Mario Paone; Avv. Prof. Carlo Arturo Jemolo; Dott. Paolo Strano; Avv. Francesco Agrò; Dott. Ubaldo Cosentino; Prof. Giovanni Schepis; Dott. Mariano Spatafora.

*missione Forti*⁸, entrambe previste dall'art. 5 del cit. D.l.lgt. n. 435) e che operarono rispettivamente dal 1° settembre al 27 ottobre 1945 la prima; dal 21 novembre 1945 al 26 maggio 1946 la seconda. In questo lasso di tempo, che precedette sia l'elezione della Assemblea costituente sia il referendum istituzionale del 2 giugno, si concretizzarono le due introduzioni redatte da Mortati per la Collana diretta da Perticone con prospettive differenti, ma tuttavia convergenti.

La riflessione sulla Costituzione di Weimar⁹ può essere definita come un vero e proprio psicodramma personale e della classe dirigente per esplicitare le ragioni per cui le liberal-democrazie dell'immediato dopoguerra fossero implose, dando spazio agli ordinamenti autoritari e/o totalitari. Nel volumetto dedicato alla legge elettorale cecoslovacca Mortati approfondisce invece, in modo incrementale, solo gli argomenti relativi alla *rappresentanza organica* dello Stato democratico di massa – fondato sui partiti – e quelli relativi alla legislazione elettorale connessa. Una simile analisi evidenzia non solo la peculiarità della sua posizione sia nel periodo precostituente che in quello costituente e successivo, ma anche la larghezza della prospettiva che la genera e che ha radici nella produzione e nelle riflessioni precedenti.

È infatti necessario sottolineare come la continuità con la riflessione operata negli anni Trenta venga rivendicata dallo stesso Mortati durante il periodo costituzionale transitorio¹⁰, al di là di ogni possibile polemica. Allievo di Luigi Rossi¹¹ e Sergio Panunzio¹², con origini non certamente conservatrici come certifica il suo primo

⁸ Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato relazione all'assemblea costituente vol. 1 *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946. La Commissione fu istituita il 21 novembre 1945 e concluse i suoi lavori con la Relazione del 26 maggio 1946.

⁹ V.C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946 (ristampa con premessa di M. Fioravanti Giuffrè, Milano, 2019). Su questo v. F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e Weimar*, in *Alle origini della Costituzione*, Ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso - Issoco, a cura di S. Rodotà, Il Mulino, Bologna, 1998, 309-345.

¹⁰ V. per il concetto V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Foro italiano, 1950.

¹¹ V. F. LANCHESTER, L.R., in *DBGI*, 1738 ss.

¹² V. F. LANCHESTER, S.P., in *DBI*, vol. 81.

scritto giovanile del 1910¹³, Mortati, funzionario della Corte dei conti prima della vittoria nel concorso a cattedra nel 1936¹⁴, aveva pubblicato opere che, pur non rompendo con la tradizione costituzionalistica italiana, tendevano a riconoscere la nuova realtà della società di massa e la necessità di un superamento della teoria dello Stato con la teoria della costituzione¹⁵. Principi e valori costituzionali venivano inverati dalla forza o dalle forze politiche presenti all'interno del sistema in un complesso gioco che vedeva governanti e governati giocare ruoli convergenti rispetto alla formola politica del regime esistente. La prospettiva del Mortati durante gli anni Trenta si era mossa dall'analisi del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano¹⁶ fino ad arrivare alla *Costituzione in senso materiale*¹⁷ nel 1940. Il tema del partito come strumento aggregatore, in ambito monocentrico o pluralistico, diveniva fondamentale e costituiva lo strumento per comprendere la trasformazione più recenti dello Stato moderno e i rapporti tra i supremi organi costituzionali.

In una lettera del dicembre 1944 a Mario Scelba, allora vice-segretario della DC, Mortati evidenziò in maniera chiara la sua idea del modificarsi delle istituzioni costituzionali, dopo essersi difeso dalle accuse di un coinvolgimento con il precedente regime. Riporto per esteso un passo essenziale della lettera in cui:

“Per definire in modo completo la propria posizione nei confronti del passato regime, il sottoscritto deve rilevare come alcune riforme da esso attuate sono da lui ritenute rispondenti ad esigenze proprie dei nuovi tempi, in quanto costituenti il risultato di un’esperienza in via di accoglimento in tutti gli stati moderni, e quindi destinate a durare oltre la fine del regime stesso. Questo può dirsi, per es. per l’accentramento

¹³ V. C. MORTATI, *Agli operai calabresi*, in *La giovine Calabria*, 1910, n. 5.

¹⁴ V. F. LANCHESTER, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in *“Il pensiero giuridico di Costantino Mortati”*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Giuffrè, Milano, 1990, 187-299.

¹⁵ Su Mortati v. oltre a M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit., e F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Esi, Napoli, 1989; M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007.

¹⁶ V. C. MORTATI, *L’ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Are, 1931 (ristampa con una premessa di E. Cheli Giuffrè, Milano, 2000).

¹⁷ V. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940 (ristampa con una premessa di G. Zagrebelsky, Giuffrè, Milano, 1998).

delle funzioni del presidente del consiglio dei ministri e per la superiorità di posizione di questi di fronte ai ministri; per il distacco fra la funzione del governo e la funzione del capo dello Stato. Questi ultimi punti sono stati oggetto di particolare esame nell'opera pubblicata nel 1931 "L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano". È pure accennata in questo scritto la tesi della necessità della diminuzione dei poteri del parlamento. Tesi che il sottoscritto ritiene vera anche oggi, nel senso che i poteri stessi devono essere limitati da un maggiore ampliamento degli istituti di democrazia diretta"¹⁸.

Una simile posizione collegava, in funzione democratica e partecipazionista, la riflessione del ventennio precedente confermando la necessità di superare la rappresentanza atomistica dello Stato liberale oligarchico, che proprio Luigi Rossi aveva stilizzato alla fine del primo decennio del secolo¹⁹. Consapevole che l'allargamento del suffragio fino a quello universale poneva il problema della strutturazione della democrazia attraverso le formazioni di partito e che la loro mancanza avrebbe potuto favorire l'avvento del plebiscito e dell'uomo forte, Mortati propone la soluzione di una rappresentanza organica e regolata, dove con questo termine si arriva sino *Wehrbaftedemokratie*, ovvero a forme di democrazia protetta, che erano state proposte nella Germania di Weimar e che saranno applicate in quella di Bonn.

3. *Lo Stato di massa democratico e la legge elettorale*

È bene avvertire subito che Mortati esamina il caso della legislazione elettorale cecoslovacca in maniera accurata, facendo riferimento alla dottrina e alla giurisprudenza di quell'ordinamento, anche se ovviamente attraverso la mediazione della letteratura tedesca. Il suo contributo pare certo più *ficcante* di quello di Giovanni Salemi, cui era stato attribuito il compito di introdurre il testo della Costituzione del 1920²⁰. Il lettore noterà che, a differenza dell'intro-

¹⁸ V. C. Mortati a Scelba in ACM - Fondazione Paolo Galizia-Storia e Libertà.

¹⁹ V. L. ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*: memoria consegnata il 17 dicembre 1907 alla Classe di scienze morali della R. Accademia delle scienze dell'Istituto di Bologna, Tipografia Gamberini e Parmiggiani, 1908 (Estr. da: Memorie della R. Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna, serie 1., t. 1., 1906-07) ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1941, 41 ss.

²⁰ V. G. SALEMI J. (a cura di), *La costituzione della Cecoslovacchia*, Sansoni, Firenze, 1946.

duzione weimariana dove Mortati affronta la questione della debolezza degli ordinamenti democratici e della loro implosione, l'attenzione appare ovviamente più tecnica e rivolta alle ricadute sul dibattito italiano del tema relativo alla formazione della rappresentanza.

D'altro canto l'esperienza cecoslovacca, per merito anche dell'azione della leadership di Masaryk e di Beneš²¹, era stata coperta, prima e dopo il secondo conflitto mondiale, da un'aura di eccezionalità democratica che non teneva sufficientemente conto dei limiti dell'assetto successivo al 1918, sia sul piano interno che internazionale. L'inclusione nell'ordinamento di cospicue e differenti minoranze nazionali (tra cui quella tedesca, esclusa dal processo costituente), non poteva che essere il frutto della pace imposta con i trattati di Versailles e di Saint Germain-en-Laye²².

La legge elettorale cecoslovacca è dunque un'occasione per continuare il dibattito interno in cui Mortati era impegnato, nella persistenza della riflessione sulla società di massa. Il tema principale della *democrazia organica* viene apparentemente suggerito a Mortati dall'ecclesiasticista e senatore del Regno Francesco Ruffini²³, che nel volumetto su *Guerra e riforme istituzionali*²⁴ aveva – subito dopo il primo conflitto mondiale – analizzato la questione della rappresentanza, evidenziando come “la rappresentanza uscente dal suffragio universale si [sarebbe palesata] sempre più inadatta a un lavoro continuato e tecnico di legislazione”²⁵. A differenza di Ruffini, Mortati, la cui concezione vede le forze politiche come espressione strutturata delle fratture e degli interessi sociali nel politico, ritiene che la rappresentanza organica costituisca, però, lo strumento di strutturazione e di trasmissione della volontà dei singoli inseriti nei gruppi sociali, e possa essere rappresentata negli ordinamenti sociali frammentati solo da meccanismi di trasformazione dei voti in seggi di tipo speculare(proporzionalistico). Il meccanismo elettorale fondato

²¹ Su cui v. P. NEVILLE, *Eduard Beneš and Tomáš Masaryk: Czechoslovakia*, Haus, London, 2010.

²² V. E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali: dal 1918 ai giorni nostri*, Laterza, Roma, 2011, 51 ss. e in particolare 55 ss.

²³ V. A. FRANGIONI, *Francesco Ruffini: una biografia intellettuale*, Il Mulino, Bologna, 2017.

²⁴ V. F. RUFFINI, *Guerra e riforme istituzionali*, in *Annuario della R. Università di Torino*, 1919-1920, Stamperia reale, Torino, 1920, 29 ss.

²⁵ IDEM, *op. cit.*, 71.

su formula non maggioritaria ed ampie circoscrizioni è – a suo avviso – l'unico capace di assicurare la presenza nelle assemblee rappresentative degli interessi sociali e politici rilevanti²⁶. La rappresentanza in campo politico è quindi costituita da partiti che – sulla base di un criterio di *efficienza numerica* – entrano nelle istituzioni attraverso individui che sono selezionati al loro interno.

In questa prospettiva Mortati non si occupa soltanto del sistema elettorale come meccanismo di trasformazione dei voti in seggi (per cui utilizza probabilmente la consulenza indiscussa di Giovanni Schepis²⁷), ma anche della veridicità del procedimento sia in ambito infrapartitico che interpartitico. Egli aggiunge, inoltre, l'analisi del rapporto tra rappresentante eletto e partito per affrontare il tema del vincolo del mandato.

La *rappresentanza organica* nella specifica concezione mortatiana non è dunque soltanto quella derivante da “forme di suffragio poggiate sulla base della rappresentanza dei gruppi di interessi economici e professionali”, perché l'aggettivo possiede un significato più generale, dove può chiamarsi in questo modo “ogni tipo di rappresentanza che non sia individuale, ma invece collegata ad organizzazioni sociali”. Proprio per questo Mortati afferma che anche la rappresentanza “attuata dai sistemi proporzionalistici” sarebbe organica, presupponendo “una distribuzione degli elettori nelle varie associazioni politiche”²⁸.

L'ampliamento del suffragio sulla base della *coincidenza* della capacità politica dei cittadini con quella naturale trasforma, a suo avviso, il diritto elettorale non solo dal punto di vista quantitativo, ma anche da quello qualitativo. Per Mortati l'omogeneità della base sociale in periodo di suffragio ristretto avrebbe reso più facile la scelta,

²⁶ Per la terminologia adottata in tema del sistema elettorale si rinvia a F. LANCHESTER, *Sistema elettorale e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, *passim*.

²⁷ Giovanni Schepis, che negli anni Trenta era incaricato di Statistica economica nella Facoltà romana di Scienze economiche e commerciali, come funzionario del Ministero dell'interno fu inserito nella Commissione per la legge elettorale politica, divenendo poi responsabile del Servizio elettorale di quel Ministero. Si segnala all'interno della sua produzione: G. SCHEPIS, *I sistemi elettorali: teoria, tecnica, legislazioni positive*, Empoli, Caparrini, 1955; Idem, *I principali sistemi per l'assegnazione dei seggi: aspetti tecnici della macchina elettorale*, Caparrini, Empoli, 1956 e *Ibidem, Storia dei sistemi elettorali in Italia*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. XIV, 663-672.

²⁸ V. C. MORTATI, *Introduzione*, cit., 8.

al pari del rapporto personale²⁹, facendo risultare l'utilizzazione del collegio uninominale adeguato alla bisogna, mentre successivamente la rappresentanza degli ordinamenti continentali poteva formarsi solo attraverso sistemi di tipo speculare.

4. *La legge elettorale cecoslovacca*

In questa prospettiva si giustifica l'attenzione di Mortati per il sistema adottato in Cecoslovacchia, che – a suo dire – si sarebbe proposto di pervenire alla “massima corrispondenza fra l'entità delle forze partecipanti alla competizione elettorale e l'efficienza della loro rappresentanza nelle assemblee legislative”³⁰. Il meccanismo in questione provvedeva inoltre “alla regolamentazione di istituti riguardanti i presupposti e le condizioni della funzione elettorale”, con il duplice scopo “di assicurare il sufficiente grado di organicità alla rappresentanza ... e di garantire l'imparzialità del procedimento elettorale”³¹.

Non è necessario soffermarsi in questa sede sulla precisa articolazione tecnica della scelta proporzionalistica dell'ordinamento mitteleuropeo. Basta osservare che la Cecoslovacchia in maniera incrementale cercò nel corso degli anni Venti-Trenta di perseguire il principio di massima specularità attraverso un sistema di distribuzione dei seggi operato a più livelli, rifiutando la formula d'Hondt o il metodo automatico che vennero invece utilizzati in successione nel caso weimariano. Le ragioni politiche della scelta proporzionalistica radicale risultano però più connesse a ragioni etnico linguistiche che sociali, riportando al caso danese degli anni Cinquanta del secolo XIX, primo esempio ottocentesco in materia³².

È più interessante ribadire, invece, che Mortati utilizzi palesemente il caso cecoslovacco come uno strumento per portare acqua al mulino delle sue proposte espresse nelle due Commissioni di cui fu partecipe nel periodo preso in considerazione, giustificando gli ac-

²⁹ *Idem*, 9.

³⁰ *Ibidem*, 10.

³¹ *Ibidem*, 10-11.

³² V. K.I. MILLER, *The Danish Electoral System*, in *Parliamentary Affairs*, n. 1, 1964, 71 ss. e A. McLAREN CARSTAIRS, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, Routledge, London, 2013, 77.

cenni solo tangenziali alla realtà che portò alla istituzione di quell'unità statale nella implosione dell'impero austro-ungarico e alla complessità delle etnie che la componevano³³.

In proposito è da tenere in debito conto che Mortati scrive l'introduzione in oggetto subito dopo la conclusione dei lavori della *Commissione per la redazione della legge elettorale politica* e mentre sta affrontato i temi dei *diritti pubblici subiettivi* in *Commissione Forti*³⁴. Le osservazioni relative alle liste bloccate, alla qualifica di partito politico e al vincolo di mandato devono essere lette in questa prospettiva. In particolare Mortati segnala le insufficienze della legislazione cecoslovacca in merito al riconoscimento del partito per la partecipazione alle elezioni³⁵, confermando come il caso dell'ordinamento mitteleuropeo fosse esemplare, ma dovesse essere a sua volta implementato verso costruzione di una democrazia completamente *strutturata*.

È sembrato, a questo scopo, utile pubblicare in appendice al testo originale del volumetto del 1946 anche la *Relazione* e lo *Schema* del progetto presentato dal Commissario Mortati per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati nella elezione dei deputati per la Costituente allegato al verbale n. 17 (10 ottobre 1945) degli atti della Commissione per la legge elettorale politica³⁶. Nella *Relazione* in oggetto Mortati definisce “la presentazione delle liste dei candidati” come il problema “fondamentale”, che “condiziona tutti gli altri”. In ambito proporzionalistico la scelta elettorale non è più di persone, “ma altresì di designazione di programmi politici” e presuppone “l'esistenza di un'organizzazione, promossa dal bisogno di dare espressione al pensiero politico del popolo”³⁷.

³³ Sulla Cecoslovacchia v. L. WEISS, *La République tchéco-slovaque*, Payot, Paris, 1919; L. EISENMANN, *La Tchécoslovaquie*, Paris, Rieder, 1921; B. MIRKINE GUZTEVITCH, A. TIBAL, *La Tchécoslovaquie*, Paris, Delagrave, 1929 H. GORDON SKILLING (ed.), *Czechoslovakia, 1918-88: seventy years from independence*, Palgrave, New York, 1991; A. ORZOFF, *Battle for the castle: the myth of Czechoslovakia in Europe, 1914-1948*, Oxford U.P., New York, 2009.

³⁴ Ministero per la Costituente-Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato, relazione all'Assemblea costituente, *I problemi costituzionali, organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946, 79-144.

³⁵ V. nota a pagina 22.

³⁶ *Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica*, cit., 140-147.

³⁷ *Op. cit.*, 143.

Al fine di identificare i gruppi legittimati Mortati riteneva insufficiente il mero criterio numerico rappresentato dai gruppi di elettori, volgendosi verso la soluzione rappresentata da associazioni partitiche che non soltanto possedessero identità e stabilità, ma fossero capaci di fornire adeguate garanzie per la selezione dei candidati e potessero fornire ausilio all'ordinamento con il controllo reciproco del procedimento.

La proposta di Mortati, giudicata dalla Commissione (schierata per la piena "libertà di presentazione di liste") solo come "uno studio personale utile", si condensava in una regolamentazione del procedimento di formazione delle liste che tuttavia tendeva ad evitare che la stessa potesse divenire "strumento di arbitraria eliminazione dalla lotta politica di forze non gradite al governo"³⁸. Gli artt. 1 e 2 definiscono, da un lato, la natura del *raggruppamento che è ammesso a presentare liste di candidati*, dall'altro l'organo *giurisdizionale* cui è attribuito il giudizio sul possesso dei requisiti richiesti.

Per quanto riguarda la definizione di partito (termine non utilizzato esplicitamente) si prevede l'esistenza di un ordinamento che preveda regole interne relative agli organi direttivi e all'ammissione dei soci, la presenza di perlomeno 5.000 iscritti e un programma di indirizzi di politica generale. Per il giudizio sui requisiti Mortati prevedeva un collegio composto dai presidenti delle supreme corti ordinarie, amministrative e contabili, affiancato dai presidenti delle camere e da quattro docenti universitari di diritto designati dai senati accademici delle varie università. Almeno 45 giorni prima delle elezioni per ognuno dei raggruppamenti in questione era prevista la convocazione delle assemblee degli iscritti delle singole sezioni con la massima pubblicità (art. 5). Iscritti e non iscritti potevano presentare proposte di candidature (art. 6) che venivano trasmesse agli organi dirigenti dei raggruppamenti dai sindaci delle località in cui erano iscritti i sottoscrittori (art. 7).

Non è necessario soffermarsi sulla articolazione tecnica del progetto, che pare più uno stimolo alla riflessione che uno strumento praticamente utilizzabile, per mettere-invece- in evidenza come Mortati nei mesi successivi avesse recuperato una visione oramai stabilizzata in materia. Nel corso della relazione sui *Diritti pubblici subiettivi*

³⁸ *Op. cit.*, 145.

redatta nell'ambito della Commissione Forti, pur riconoscendo che l'opinione della sottocommissione era “stata nel senso di escludere ogni specie di intervento della Costituzione nella materia delle associazioni politiche considerato prematuro all'attuale situazione italiana”³⁹, Mortati sottolineava che la stessa Commissione aveva riconosciuto questa esigenza per le associazioni o enti privati che assumessero ruoli pubblici “perché utilizzati nella formazione di organi statali o per altre funzioni pubblicistiche”⁴⁰.

Respingendo sia le teorie dell'incorporazione, tipiche di ordinamenti non pluralistici, sia quelli della tradizione liberale individualistica, nella relazione Mortati afferma che “i partiti, in quanto naturale espressione del principio di organizzazione nel campo degli interessi politici, [avevano] assunto una funzione nell'ordinamento dello Stato democratico moderno”, conferendo “loro una posizione tutt'altro che pregiudiziale ... ma addirittura pubblicistica per la natura dei compiti che vengono ad assumere non solo nella fase di formazione di altri organi, ma anche nella stessa gestione dello Stato”. In questa specifica dimensione il partito di maggioranza conferisce [alla stessa] la propria ideologia, i propri uomini, e assicura l'unità di direzione politica, al di sopra, almeno in certi limiti, della separazione dei poteri⁴¹.

In presenza di questa realtà, a Mortati sembrava irrazionale continuare a fingere di ignorare l'esistenza dei partiti, chiedendosi se ad essi la Costituzione dovesse fare riferimento solo implicitamente...”⁴². È significativo che egli scarti i modelli di regolazione dei partiti di tipo autoritario e/o totalitario e faccia riferimento al caso statunitense. Pur non citando in modo esplicito la sentenza *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944) della Corte suprema che – su questa linea – proprio nel 1944 aveva evidenziato come il procedimento intrapartitico costituisse un elemento decisivo per l'espressione del diritto di voto⁴³, egli si muoveva – dunque – nella stessa direzione.

³⁹ *Commissione Forti*, op. cit., 138.

⁴⁰ *Op. cit.*, 133.

⁴¹ Idem; su questo schema v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, *passim* e successivamente M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, vol. III, 552 ss.

⁴² V. C. MORTATI, *op. ult. cit.*, 134.

⁴³ V. C.L. ZELDEN, *Voting Rights On Trial, A Handbook With Cases, Laws, and Documents On Trial*, Hackett Publishing Company, Santa Barbara (Cal.), 2002, 28 ss.

5. *Mortati e la legislazione elettorale*

Come si è visto, nel 1945 Mortati non ebbe alcun dubbio nel perorare la *rappresentanza organica*, accompagnando ad essa ovviamente l'*obbligatorietà* della partecipazione alle votazioni pubblicistiche⁴⁴. I temi del sistema elettorale in senso stretto e del procedimento pubblicistico anche in ambito infrapartitico verranno ribaditi alla Assemblea costituente, ma – al pari della sua posizione in tema di democrazia diretta – molto ridotti dal *compromesso tra le maggiori forze politiche del periodo*, vincolate dai rapporti di forza interni ed internazionali⁴⁵. Di questa tensione verso la regolazione della legislazione elettorale di contorno, di cui facevano parte le attività pubblicisticamente rilevanti del partito politico, è testimonianza il saggio nel 1949 che Mortati produsse per la Fuci e che rappresenta una significativa sintesi della sua posizione⁴⁶.

Negli anni successivi la posizione di Mortati muterà in relazione prima al congelamento del patto costituzionale⁴⁷, poi nel riconoscimento che l'applicazione dello stesso passava principalmente dalla convergenza tra le maggiori formazioni presenti nel sistema. Per quanto riguarda in maniera specifica il tema della regolazione pubblicistica dei partiti, egli si piegherà ai timori che una disciplina *pubblicistica* dell'ordinamento interno dei partiti (anche in versione minimale) potesse portare a pericoli di intervento del potere esecutivo. Di questi timori è rappresentativa la pubblica abiura delle sue prece-

⁴⁴ V. *Schema di provvedimenti relativo all'obbligatorietà della partecipazione alle elezioni per la Costituente (presentato da Mortati)* in All. 2 al Verb. 4 (8 settembre 1945), *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica*, cit., 47-50 e relativa relazione dello stesso Mortati, 50-53. Sul tema v. F. LANCHESTER, *Il voto di chi non vota. L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, a cura di M. Caciagli e P. Scaramozzino, Comunità, Milano, 1983, 105-121 e G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Bulzoni, Roma, 1988.

⁴⁵ Rinvio a E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Comunità, Milano, 1982 e a S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici: riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, presentazione di Mario Galizia, Giuffrè, Milano, 1993.

⁴⁶ C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s.l., 1949, ora in *Nomos*, 2015 n. 2; v. anche L. ELIA, *I partiti politici visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 1948, n. 3.

⁴⁷ Per i successivi interventi di Mortati in argomento, v. gli interventi inseriti nella *Raccolta di Scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, III, 39 ss.; 83 ss.; 355 ss.

denti posizioni effettuata nel 1958 al Convegno annuale dei giuristi cattolici nel periodo difficile dello scongelamento costituzionale post-1955⁴⁸.

Successivamente, Mortati – coinvolto durante gli anni Sessanta nel Movimento di opinione pubblica⁴⁹ – sarà sempre più critico verso i fenomeni di ossificazione del circuito democratico che nel corso dell'esperienza del centro-sinistra rinfocolò la polemica anti-partitocratica.

Le severe espressioni del 1969⁵⁰ e la partecipazione con altri giuspubblicisti al dibattito sulle riforme istituzionali⁵¹, portarono nel 1975 Mortati a pensare che il sistema si fosse omogeneizzato a sufficienza per sopportare il passaggio anche ad un sistema elettorale in senso stretto di tipo maggioritario⁵². Mortati si espresse in questo senso nella voce art. 1 del Commentario Branca⁵³ nel momento in cui la grande scissione del sistema politico-costituzionale sembrava superata dall'onda del primo terremoto che scosse il sistema politico costituzionale italiano⁵⁴. Il risultato delle consultazioni regionali del 15 giugno 1975 e poi quello delle elezioni politiche del 1976 potevano infatti illudere sul cambiamento e la normalizzazione imminente. Proprio nel 1977, anno in cui Mortati venne colpito da un grave impedimento fisico che lo accompagnerà fino alla morte nel 1985, iniziò invece il periodo più tragico degli anni di piombo che per un decennio caratterizzerà l'ordinamento politico-costituzionale italiano.

⁴⁸ AA.VV., *I partiti politici nello Stato democratico*, Studium, Roma, 1959.

⁴⁹ V. R. CHIEPPA, *Costantino Mortati e Alleanza costituzionale e MOP nella crisi dei partiti politici*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, a cura di F. Lancheater, Cedam, Padova, 2015, 227 ss.

⁵⁰ V. Lettera di C. Mortati a V. Atripaldi, in ACM Fondazione Galizia.

⁵¹ V il dibattito su *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, 1973, n. 10, con interventi anche di Crisafulli, Sandulli, La Pergola, Ferrari, su cui v. T.E. FROSINI, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni Trenta)*, in *Forme di Stato e di governo...*, a cura di M. Galizia, cit., 588 ss.

⁵² Su cui A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, n. 1, 67 ss.

⁵³ V.C. MORTATI, art. 1, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975.

⁵⁴ Sui tre terremoti v. F. LANCHESTER, *Effetti della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo*, in *Nomos*, 2015, n. 2, 245 ss.

6. Conclusioni

Nel 1974 proprio la L. 195 sul finanziamento pubblico e il rimborso delle spese elettorali aveva evidenziato le caratteristiche malate di una normativa che rispondeva, da un lato, ad esigenze positive, ma, dall'altro, impediva qualsiasi controllo dietro lo schermo degli *interna corporis* parlamentari⁵⁵. Le critiche al finanziamento legale, integrativo, ma non sostitutivo di quello occulto) furono subito numerose. Il referendum abrogativo di quella normativa proposto nel 1978 dai radicali non ebbe successo, mentre quello del 1993 riuscì nel suo intento nell'ambito della riqualificazione dei rapporti politici post-1989. L'osservazione di Giuliano Amato (1993) che l'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti e il successo del referendum per l'abrogazione della parte proporzionalistica del sistema elettorale del Senato fossero sintonomi di una vera e propria crisi di regime⁵⁶ venne certificata dalla profondità del fenomeno e dalla successiva difficoltà di riallineamento dei soggetti posti alla base dell'ordinamento politico costituzionale.

I soggetti partitici che avevano caratterizzato la prima fase della storia della Costituzione repubblicana scomparvero o si trasformarono, con effetti destabilizzanti. La sensazione dell'avanzare di una vera e propria *piorrea costituzionale*⁵⁷ venne confermata dal tentativo di Dossetti di esternalizzare a Monteveglio i valori costituzionali⁵⁸, evidenziando i timori di coloro che avevano sperato in un veloce riallineamento del sistema.

Il già accennato *ipercinetismo elettorale* italiano che ha caratterizzato gli ultimi venticinque anni certifica la situazione difficilissima di un sistema politico-costituzionale messo sotto scacco più di altri ordinamenti dai processi di spostamento degli assi geopolitici, dall'indebolimento delle famiglie politiche tradizionali, dall'aumento dell'astensionismo nel voto e dal voto e dalla volatilità dello stesso.

⁵⁵ V. in particolare P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, *passim*.

⁵⁶ Atti Camera dei deputati, 22 aprile 1993, dal discorso di dimissioni da Presidente del Consiglio.

⁵⁷ Su cui F. LANCHESTER, *I pericoli della piorrea costituzionale*, in *Federalismi*, 2010, n. 4.

⁵⁸ V. G. DOSSETTI, *I valori della Costituzione*. Giuseppe Dossetti e Nilde Iotti a Monteveglio. Atti dell'Incontro (Monteveglio, 16 settembre 1994), a cura del Comune di Reggio Emilia, Introduzione di L. Elia, Reggio Emilia, Pozzi editore, 1995.

Non esiste infatti altro ordinamento europeo, anche orientale, che abbia cambiato in maniera così intensa la normativa in oggetto⁵⁹. In Europa occidentale e negli ordinamenti anglo-americani solo la Francia ha mutato incisivamente nel 1958 il proprio sistema elettorale in senso stretto, mantenendolo da allora (seppur con una brevissima cesura alla metà degli anni Ottanta). In Europa centro-orientale ed orientale, dopo la crisi dei regimi di socialismo reale solo la Romania è stata soggetta a convulsioni ripetute in questo specifico ambito. In particolare i due ordinamenti eredi della Cecoslovacchia del periodo tra le due guerre oggi adottano un sistema basato su formula proporzionalistica e su clausola di esclusione del 5% a livello nazionale⁶⁰.

In questa prospettiva è da dubitare che costruzioni teorico-pratiche come quella della *rappresentanza organica* possano essere congruenti con la nuova situazione di una società liquida⁶¹, ma è invece certo che la triplice prospettiva di regolazione pubblicistica delle attività rilevanti dei partiti in campo elettorale per quanto riguarda la selezione dei candidati, di una necessaria attenzione alla legislazione elettorale di contorno e di un rafforzamento dell'intervento diretto del Corpo elettorale evidenzino l'attualità profonda della concezione mortatiana in materia⁶².

Di fronte al nodo complesso della situazione politico-costituzionale, caratterizzata nell'ultimo biennio dall'avvento del Governo giallo-verde del bipopulismo di governo e poi dalla costituzione del Governo giallo-rosso, presieduto dal medesimo Presidente del Consiglio, si è aperta nuovamente la questione elettorale nell'ambito di un ipercinetismo oramai di tipo compulsivo. L'anno scorso, dopo

⁵⁹ V., per una analisi sintetica, la documentazione a cura dei Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Il sistema di elezione del Parlamento nazionale. L'evoluzione della normativa e la disciplina vigente*, Roma, febbraio, 2020.

⁶⁰ V. M. GALLAGHER, P. MITCHELL, *Dimensions of Variation in Electoral Systems*, in Handbook of electoral systems, Oxford University Press, New York, 2018, 23 ss.

⁶¹ V. Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2002, *passim*.

⁶² È questa anche la prospettiva sostanzialmente proposta negli ultimi anni da P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini. L'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in Società Italiana degli Studiosi del Diritto Civile, *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, introduzione di Nicolò Lipari, Napoli, ESI, 2015, 11 ss. (in particolare 22-23), nell'ambito di una prospettiva *integrativa* derivante dalla linea Smend, Hennis, Häberle. In questa linea v. in precedenza sempre di RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, *Convegno Aic*, 2008.

l'approvazione in prima lettura della legge costituzionale di modifica degli artt. 56 e 57 della Cost., con la riduzione del 36% del numero dei parlamentari delle due Camere, era chiara la necessità di modificare la *legge Rosato* che nel 2017 aveva dovuto prendere atto della sentenza 17 di quello stesso anno della Corte costituzionale nei confronti del cosiddetto *Italicum* approvato nel 2015 in previsione della *grande riforma renziana*, respinta dal referendum confermativo del 4 dicembre 2016. La legge Rosato è stata in sostanza il risultato difensivo di un Governo che rinunciava ad incidere sui nodi della problematica elettorale, per garantire sostanzialmente il controllo delle candidature e degli eletti agli apparati di vertice del partito.

Dopo la crisi dell'agosto 2019 e la costituzione della nuova formazione di Governo, al progetto di nuovo sistema elettorale previsto dagli accordi di coalizione si è contrapposta una duplice strategia referendaria. La prima per abrogare la parte proporzionalista della legge Rosato, trasformando il sistema elettorale in maggioritario ad un turno solo con un'opera di manipolazione intensa, che a metà di gennaio 2020 è caduta sotto la mannaia del giudizio di inammissibilità della Corte costituzionale. D'altro canto, la richiesta di referendum confermativo per la legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari mantiene ancora più aperto il dibattito sul nuovo sistema di trasformazione dei voti in seggi, che dovrebbe essere di tipo speculare con soglie di esclusione nazionale e diritto di tribuna.

In questo contesto si inserisce la citata attualità del contributo di Mortati che si intende riproporre alla riflessione degli interessati.

Abstracts

Il contributo si sofferma sul tema della legislazione elettorale, proponendo una lettura dell'insegnamento dei padri costituenti.

The paper focuses on the electoral laws, advising for a renovate interest in the founding fathers' lessons.

Finito di stampare
nel luglio 2020
PL Print - Napoli